



ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**СБОРНИК
МАТЕРИАЛОВ СЕМИНАРОВ
ДЛЯ ПРИРОДООХРАННЫХ
ПРОКУРОРОВ**

Москва 2019 г.

Под редакцией:

начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 2 класса, заслуженного юриста Российской Федерации – **А.В. Паламарчука.**

С23 Сборник включает материалы семинаров, проведенных для природоохранных прокуроров Сибирского и Дальневосточного федеральных округов (г. Иркутск) и Приволжского, Северо-Кавказского, Северо-Западного, Уральского, Центрального, Южного федеральных округов (г. Москва). На семинарах рассмотрены вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды, в том числе об охране земель, лесов, недр, водных объектов, атмосферного воздуха, объектов животного мира, водных биологических ресурсов, особо охраняемых природных территорий.

Издание предназначено для научных и практических работников органов прокуратуры Российской Федерации.

ISBN

Глава 1. Семинар для природоохранных прокуроров Сибирского и Дальневосточного федеральных округов

А.Э. Буксман

Первый заместитель
Генерального прокурора
Российской Федерации,
государственный советник
юстиции 1 класса



О роли природоохранных прокуроров в обеспечении законности в сфере экологии

Уважаемые коллеги!

В ставший уже историей Год экологии Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведено расширенное заседание коллегии, на котором впервые столь масштабно были подняты вопросы охраны окружающей среды. По его итогам принято решение о проведении в городах Москве и Иркутске семинаров для природоохранных прокуроров.

В этой связи я рад приветствовать Вас на семинаре природоохранных прокуроров Сибири и Дальнего Востока.

В таком широком формате ранее мы не собирали работников природоохранных прокуратур, объединенных одной целью – сбережения уникальной природы России.

В настоящее время в Российской Федерации функционируют почти сотня специализированных природоохранных прокуратур. В них работает более 600 сотрудников.

В 2017 году по решению Генерального прокурора образованы Амурская бассейновая и Байкальская межрегиональная природоохранные прокуратуры. Напомню, что с 1990 года работает Волжская природоохранная прокуратура.

Одной из первых была создана Байкальская межрайонная природоохранная прокуратура – еще в 1985 году.

Прокурорскими проверками за последние два года охвачены абсолютно все отрасли природоохранной деятельности и затронут полный спектр экологических проблем. Это обращение с отходами, лесопользование, охрана атмосферного воздуха, почв и водоемов, добыча полезных ископаемых, рыболовство, ветеринария, экологическая экспертиза, особо охраняемые природные территории.

Данные темы нашли свое отражение в программе и тематике семинара.

Только в 2017 году прокурорами вскрыто 283 тыс. нарушений законов в сфере охраны окружающей среды, принесено почти 10 тыс. протестов, внесена 61 тыс. представлений, в суды предъявлено свыше 28 тыс. исков и заявлений на сумму 8 млрд. рублей. По мерам прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности привлечено 45 тыс. лиц, к административной – 26 тыс.

Работая на опережение, органами прокуратуры руководителям предприятий всех форм собственности объявлено 7 тыс. предостережений о недопустимости нарушений законодательства.

По материалам прокурорских проверок органами расследования возбуждено 2 тыс. уголовных дел.

В Год экологии и особо охраняемых природных территорий прокуроры внесли значительный вклад в общее дело укрепления законности. Главным для нас было реальное восстановление нарушенных прав граждан, устранение негативных экологических последствий. На особом контроле находятся объекты накопленного ущерба.

В 2017 году Генеральной прокуратурой проведено 10 проверок в сфере обращения с отходами, экологической экспертизы, охраны водоемов, атмосферного воздуха и почв, организации охоты и рыбалки, геологоразведки, защиты лесов и краснокнижных животных.

Президенту страны и в Правительство Российской Федерации направлено 20 докладов, по итогам рассмотрения которых дано 30 поручений федеральным органам власти и главам регионов.

В целом территориальные и природоохранные прокуратуры справляются с поставленными Генеральным прокурором Российской Федерации задачами. Вместе с тем каждый день природоохранным прокурорам приходится сталкиваться с новыми вызовами. Так, например, браконьеры с недавних пор активно пользуются мировой паутиной – «Интернетом», где ими размещается реклама о продаже шкур убитых медведей, леопардов, тигров, незаконно добытой черной и красной икры.

Широкое распространение получила проблема незаконных рубок древесины. Зачастую так называемые «черные лесорубы» под видом легальных фирм для санитарных рубок в лесах в реальности вырубают ценные породы дерева.

В этой связи вам необходимо постоянно совершенствовать свои профессиональные навыки. Такая возможность у Вас выпала сегодня на семинаре.

Перед вами выступают с лекциями работники подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, курирующего вопросы охраны окружающей среды, научные работники Университета прокуратуры Российской Федерации.

Завтра вас ожидают практические занятия на промышленных объектах. В субботу состоится «круглый стол», на котором прошу вас активно участвовать и выступить с положительным опытом работы.

Уверен, что этот семинар станет эффективной площадкой для обмена мнениями между вами, способом поделиться накопившимися проблемами при организации прокурорского надзора. Здесь будут постоянно находиться работники Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которые найдут для вас ответы на наиболее острые вопросы практической деятельности.

Желаю Вам удачи и плодотворной работы.

А.В. Паламарчук

Начальник Главного управления
по надзору за исполнением
федерального законодательства,
государственный советник
юстиции 2 класса



О задачах природоохранных прокуроров в сфере охраны окружающей среды

Уважаемые коллеги!

Жить в благополучной, экологически чистой среде – это право каждого гражданина Российской Федерации, гарантированное Конституцией Российской Федерации.

Охрана окружающей среды, защита редких и исчезающих видов животных – это цель в развитии любого современного государства. Вместе с тем, принимая меры по защите экологических систем, природных компонентов нельзя забывать о проблемах и чаяниях простых людей. Напомню вам, что, говоря о проблемах Байкала, Президент Российской Федерации обратил внимание на то, что люди, законно живущие на острове Ольхон и побережье озера, не должны страдать от экологических обременений.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации ушедший 2017 год был объявлен Годом экологии и Годом особо охраняемых природных территорий. Но для природоохранных прокуроров он не закончен

в декабре месяце, активный прокурорский надзор требуется от вас постоянно.

Перечень нерешенных вопросов в области охраны окружающей среды далеко не исчерпан. Это вы могли услышать на прошедшем заседании коллегии.

В апреле 2017 года Президентом страны утверждена Стратегия экологической безопасности, где в числе главных угроз названы: загрязнение воздуха и водоемов, накопление отходов, деградация земель, сокращение видового разнообразия флоры и фауны.

Не могу не отметить, что слаженная и эффективная работа органов прокуратуры и прежде всего природоохранных прокуроров задала мощный импульс укреплению законности в экологической сфере.

Сегодня уже много говорилось об успехах природоохранных прокуроров, ими вы поделитесь и на круглом столе. Хочется сказать о том, чего допускать нельзя в ходе надзорной деятельности.

Во-первых, не должны оставаться без внимания все объекты накопленного ущерба. Приведу простой пример. В 2017 году по поручению Президента Российской Федерации Генеральной прокуратурой проводилась проверка на Байкальской природной территории.

У любого эколога с Байкалом ассоциируется Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат, закрытый в 2013 году. Вместе с тем комиссией вскрыты факты, ранее остававшиеся без внимания прокуратуры и Росприроднадзора. Так, на территории комбината коммерческая фирма без лицензии и иных документов организовала размещение твердых коммунальных отходов.

Здесь же, в Иркутской области, в полузаброшенном состоянии находится предприятие «Усольехимпром». Под одним из цехов ртутного электролиза образовалась ртуть, ее остатки просачивались в водоем. Результаты химического анализа воды привели в ужас. Допустимые показатели ртути были превышены более чем в 300 раз!

Вместе с тем такой опасный объект, прямо скажу, стал «новостью» для природоохранного прокурора, Росприроднадзора, регионального министерства экологии. Комиссию о нем проинформировало лишь Росрыболовство, по сведениям которого в водоеме снизился запас рыбы.

Особым примером является полигон «Кучино» в Московской области, где на площади 50 гектаров десятки лет размещались отходы. Как Вы знаете, он закрыт только после прокурорской проверки, проведенной после обращения граждан на прямой линии к Президенту Российской Федерации. Хотя три года полигон работал без заключения экологической экспертизы.

Вам необходимо проводить тщательный мониторинг и определить все объекты накопленного экологического вреда на поднадзорной территории.

Коллеги! Не вам объяснять какой урон природе наносит браконьерство. Проверками в области охраны водных биоресурсов выявлено 4 тыс. нарушений законодательства.

В связи с массовыми нарушениями в этой сфере Генеральным прокурором в минувшем году издано указание об усилении прокурорского надзора. Вместе с тем замечу, что в большинстве регионов территориальные прокуроры, несмотря на повышенную нагрузку по другим направлениям надзора, выявили значительно больше нарушений в этой области чем природоохранные прокуроры. Например, в Волжском бассейне. Считаю такой контраст недопустимым.

Отдельно скажу об охране животного мира. В результате системной работы прокурорами в 2017 году выявлено 29 тыс. нарушений законодательства в этой сфере. Однако в регионах остаются не принятыми программы по охране объектов животного мира, схемы размещения охотничьих угодий, допускаются нарушения при распределении и выдаче разрешений на добычу охотничьих ресурсов. К сожалению, природоохранные прокуроры работают в этом направлении по остаточному принципу. Зачастую наши удовлетворенные иски ни к чему не приводят, решения судов не исполняются. Нужно доводить начатое дело до конца, до положительного результата!

Говоря о рыбалке и охоте не стоит забывать, что для большого числа граждан они являются средством добычи пищи и делом всей жизни. Вместе с тем в 2017 году мы не искоренили проблему незаконного захвата водоемов общего пользования. Хотя Водный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О рыболовстве» запрещают хозяйствующим субъектам ограничивать доступ граждан к водоемам общего пользования.

Нередко такие нарушения являются следствием попустительства со стороны правоохранительных и контролирующих органов. С уверенностью скажу, что без их покровительства эти факты стали бы попросту не возможными. Именно поэтому каждый раз при обнаружении подобных случаев добивайтесь выяснения взаимосвязи коммерческих структур с представителями власти.

Так, в ряде регионов органы местного самоуправления незаконно предоставляли частным лицам в аренду земельные участки с расположенными на них водными объектами федерального значения.

Самого пристального внимания требуют вопросы защиты заповедных территорий. Прокурорами повсеместно выявляются факты отсутствия положений об особо охраняемых природных территориях федерального, регионального и местного значения, установленных границ ООПТ и их охранных зон. Поскольку это создает условия для незаконного отчуждения и нецелевого использования таких земель, в первую очередь прокуроры должны добиваться от уполномоченных органов власти и местного самоуправления оформления необходимых правоустанавливающих документов.

Для успешного решения задач, стоящих перед прокурорами в сфере экологии, необходимо:

обеспечить действенный и наступательный надзор за исполнением экологического законодательства, в том числе об охране лесов, вод, недр, земель, животного мира и водных биологических ресурсов, атмосферного воздуха;

сосредоточить усилия на осуществлении надзора за исполнением законов в деятельности органов государственного экологического надзора. В каждом случае бездействия контролирующих органов, в том числе уклонения от выполнения

обязанностей по предъявлению исков о возмещении причиненного окружающей среде вреда, принципиально ставить вопрос об ответственности виновных в этом должностных лиц;

особое внимание обращать на экологические проблемы, связанные с ликвидацией экологического ущерба, накопленного в результате прошлой хозяйственной деятельности. Организовать мониторинг объектов накопленного экологического вреда на поднадзорной территории;

мерами прокурорского реагирования добиваться от органов, осуществляющих управление и охрану особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения, обеспечения установленного специального режима их охраны;

при осуществлении надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления добиваться от органов государственной власти, местного самоуправления, органов экологического надзора принятия мер по обеспечению экологически безопасного обращения с отходами, предотвращению вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду. Активно реализовывать имеющиеся полномочия по обращению в суды с заявлениями в защиту государственных и общественных интересов в области обращения с опасными отходами и о реальном возмещении причиненного природным компонентам вреда;

продолжить усиленный прокурорский надзор в сфере обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов. Пресекать безлицензионную деятельность, а также эксплуатацию зданий, сооружений и технических устройств, не прошедших экспертизу промышленной безопасности. По всем таким фактам принимать исчерпывающие меры реагирования, вплоть до приостановления деятельности особо опасных объектов и отстранения должностных лиц от исполнения своих обязанностей. Незамедлительно реагировать на факты бездействия контролирующих органов;

обеспечить предупреждающий характер надзора в сфере охраны лесов от пожаров. Особое внимание уделять обеспечению пожарной безопасности

населенных пунктов, расположенных в лесной зоне. Принимать жесткие меры к должностным лицам органов власти, местного самоуправления, МЧС России, не использующих в полной мере свои полномочия по подготовке к противопожарному сезону;

сосредоточить усилия на защите лесов от незаконного использования лесных ресурсов и земель лесного фонда. Проверять исполнение требований законодательства о проведении инвентаризации лесов, постановке земель лесного фонда на кадастровый учет, проведении мероприятий по восстановлению нарушенных лесов;

решительно пресекать факты незаконного использования поверхностных и подземных водных объектов (включая сброс стоков, размещение отходов, добычу полезных ископаемых, использование акваторий в рекреационных целях), превышения предельно допустимой нагрузки на водный объект;

не оставлять без внимания вопросы передачи в собственность бесхозных гидротехнических сооружений, а также соблюдения экологических требований при эксплуатации водозаборов, используемых для обеспечения водой промышленных и социальных объектов;

активизировать координационную деятельность правоохранительных органов и межведомственное взаимодействие с контролирующими органами для выработки согласованных действий по предотвращению и пресечению нелегальной добычи водных биологических ресурсов, объектов животного мира, полезных ископаемых и других природных ресурсов;

добиваться полного устранения выявленных нарушений экологического законодательства и привлечения виновных лиц к ответственности;

в каждом случае причинения вреда окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законов в области охраны окружающей среды принимать меры к его возмещению;

организовать системный надзор за исполнением судебных решений по всем категориям предъявляемых прокурорами исков экологической направленности, в том числе об устранении нарушений законодательства при сбросе сточных вод в водные объекты, обеспечении населения питьевой водой надлежащего качества и т.д.;

по направленным в органы предварительного расследования в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ материалам о совершенных экологических преступлениях обеспечить системный и эффективный надзор за исполнением закона на всех стадиях уголовного процесса, вплоть до принятия окончательного судебного или иного процессуального решения;

с целью получения полной и оперативной информации о фактах нарушения законодательства об охране природы установить тесные контакты с общественными экологическими организациями, в ежедневном режиме осуществлять мониторинг Интернета;

доводить до сведения общественности в средствах массовой информации результаты деятельности прокуроров по надзору за исполнением экологического законодательства.

Удачи вам! Желаю хорошей и плодотворной работы!

В.А. Пак

Директор Иркутского юридического
института (филиала) Университета
прокуратуры Российской Федерации,
старший советник юстиции



**О взаимодействии учебных заведений органов прокуратуры и
природоохранных прокуроров**

Уважаемый Александр Эммануилович!

Уважаемый Анатолий Владимирович!

Уважаемые участники Семинара!

По поручению Ректора Университета прокуратуры Российской Федерации Оксаны Сергеевны Капинус, а также от имени всех сотрудников Иркутского филиала Университета я рад приветствовать всех участников семинара, посвященного вопросам прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды!

В Российской Федерации сохранение окружающей среды и обеспечение ее защиты, а также ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности являются стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации.

Важную роль в достижении этих целей выполняют органы прокуратуры.

Эффективность прокурорской деятельности на данном направлении в значительной степени зависит от эколого-правовой компетентности действующих и будущих прокурорских работников, их равнодушного отношения к проблемам окружающей среды.

В этой связи, в Университете прокуратуры Российской Федерации, а также в его Иркутском филиале для обеспечения надлежащей подготовки студентов, обучающихся по целевым направлениям органов прокуратуры, преподаются такие учебные дисциплины как: «Экологическое право», «Земельное право» и «Прокурорский надзор в сфере экологической безопасности».

Для действующих работников прокуратуры на ФППиПК в Институте проводятся лекционные и практические занятия по темам «Прокурорский надзор за исполнением природоохранного законодательства», «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере охраны и использования земель», а также «Предъявление исков о возмещении вреда, причиненного окружающей среде».

Кроме того, с 2010 г. в Институте по инициативе студентов и под руководством доцента кафедры прокурорского надзора Дицевич Я.Б. создан и активно действует Экологический клуб.

Итогами почти восьмилетней деятельности Экоклуба являются:

- активное участие студентов в научных конференциях и конкурсах научных работ (в том числе, на Всероссийском конкурсе «МОЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА»);

- регулярное участие в региональных и всероссийских конкурсах эколого-правового характера (студенты Института являются победителями и призерами Всероссийского конкурса «Экоюрист»);

- ежегодное участие в акциях природоохранного характера, таких как: «Всероссийский день посадки леса», «Студенческая экологическая неделя», Экологические субботники;
- проведение эколого-просветительских мероприятий в учебных учреждениях школьного и дошкольного возраста;
- встречи с работниками природоохранной прокуратуры и участие в проведении совместных «круглых столов».

Так, в апреле 2018 года проведена встреча студентов Института с Байкальским межрегиональным природоохранным прокурором Зенковым С. Д., в ходе которой было выдвинуто предложение о создании Молодежного экологического совета при Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуре. На сегодняшний день уже разработан проект Положения о Молодежном экологическом совете.

Вчера состоялась не менее плодотворная встреча членов Экоклуба с начальником отдела по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и защиты арктической природы Надыршиным Евгением Ростямовичем.

В 2018 году и в обозримом будущем работа нашего Института по названным направлениям деятельности продолжается и будет продолжаться, а всем участникам сегодняшнего семинара желаю получить максимально возможное количество полезных знаний о прокурорском надзоре в сфере охраны окружающей среды!

Спасибо за внимание!

Е.Р. Надыршин

Начальник отдела по надзору
за исполнением законов в сфере
охраны окружающей среды
и защиты арктической природы
управления по надзору за исполнением
законов о защите интересов
государства и общества
Главного управления
по надзору за исполнением
федерального законодательства
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
старший советник юстиции



**Организация надзора за исполнением законодательства об охране вод и
водных биологических ресурсов**

Российская Федерация — одна из наиболее обеспеченных водными ресурсами стран мира, располагает более чем 20 % мировых запасов пресной воды, омывается водами 12 морей. На ее территории протекает 4 из 10 крупнейших рек Земли, оказывающих влияние на мировой климат. При этом мы видим ежегодное увеличение антропогенного воздействия на данный важнейший компонент природной среды, являющийся также средой обитания водных биологических ресурсов, запасы которых имеют стратегическое значение для обеспечения продовольственной безопасности страны.

В этой связи при осуществлении надзора за исполнением законодательства об охране и использовании водоемов, водных биологических ресурсов необходимо учитывать принципы, на которых базируется Российское законодательство в данной области. Приведу только некоторые из них:

- значимость водных объектов и водных бионических ресурсов как основы жизни и деятельности человека;
- приоритет их сохранения перед использованием;
- платность использования;
- регулирование отношений по бассейновому принципу (в границах бассейновых округов).

Базовым нормативным актом в данной сфере является Водный Кодекс Российской Федерации. В нем устанавливается основной понятийный аппарат, раскрывающий, в том числе, такие понятия как «водный объект», «водопользование», «охрана водных объектов» и другие. При организации и проведении проверок следует также руководствоваться Федеральными законами «Об охране окружающей среды», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и подзаконными нормативными актами по вопросам использования и охраны водных ресурсов, изданными Правительством Российской Федерации, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и другими ведомствами.

Первым этапом в организации прокурорской проверки, несомненно, является подготовка к ее проведению. Качество проверки во многом определяется четким формулированием ее целей и задач, исходя из содержания поступившего сигнала о правонарушении, источником которого могут являться обращения граждан или общественных организаций, результаты анализа статистических данных, информация в средствах массовой информации и так далее.

Необходимыми для подготовки и организации проверки сведениями располагают государственные органы власти различного уровня, такие как Росводресурсы, Росприроднадзор, Росрыболовство, Росгидромет,

Роспотребнадзор и их территориальные органы. Большой информативностью обладает ежегодный государственный доклад Минприроды России о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации.

Сведения о размещении производственных и иных объектов в водоохранных, рыбоохранных зонах, зонах затопления и подтопления, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в том числе путем загрязнения вод, или аварии на которых способны вызвать экологическое бедствие, можно также получить в органах Росприроднадзора, Ростехнадзора, Росреестра и МЧС России.

Особенности сбора и анализа информации при подготовке и организации проверки зависят от территории, где она будет проводиться, а также от круга проверяемых вопросов (водопользование, загрязнение вод, застройка водоохранных зон и др.). При этом территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в большинстве случаев имеют достаточно детальную информацию о конкретных водных объектах, характере, особенностях и режимах их использования, видах и масштабах загрязнения, его основных источниках. В указанных органах прокурор может также получить статистические данные и данные об их контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере.

Проверки исполнения требований законов об охране водных объектов и водных биологических ресурсов являются двумя взаимосвязанными, но в тоже время самостоятельными направлениями прокурорской деятельности. Далее по блокам (по субъектам правонарушений) предлагаю подробно остановиться на типичных нарушениях и методике их выявления в каждой сфере отдельно.

В сфере охраны и использования вод (поверхностных и подземных)

1. Федеральные органы исполнительной власти.

1.1. При проведении проверок территориальных органов **Росводресурсов** необходимо обращать внимание на исполнение законодательства при реализации полномочий: по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий; охране водоемов от загрязнения и истощения; владению, пользованию и распоряжению водными объектами; установлению границ

водоохранных зон; осуществлению государственного мониторинга водных объектов; предоставлению водных объектов в пользование и осуществлению контроля за соблюдением условий; ведению государственного водного реестра.

Типичные нарушения: Зачастую подразделениями Росводресурсов не контролируется исполнение условий договоров водопользования, а также поступление от водопользователей отчетов, планов водоохранных мероприятий и данных наблюдения за водным объектом, платы за пользование водным объектом. При наличии советующих сведений (например, по отчетам 2 ТП Водхоз) не принимаются меры к пресечению нелегитимного водопользования. Так, только проверкой Генеральной прокуратуры Российской Федерации на Байкальской природной территории в каждом регионе выявлено более 10 случаев нелегального водопользования. Кроме того, вопреки статье 30 Водного кодекса Российской Федерации ненадлежащим образом осуществляются полномочия по формированию банка данных государственного мониторинга водных объектов, а также координация его ведения другими участниками. Не своевременно вносятся сведения в государственный водный реестр.

1.2. При проведении проверок территориальных органов **Росприроднадзора** необходимо обращать внимание на вопросы: осуществления государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, ведение реестра районов захоронения грунта, извлеченного при проведении дноуглубительных работ; контроля за выполнением уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных им Российской Федерацией полномочий в области водных отношений (проводятся ли такие проверки, какие меры применяются к правонарушителям, выдаются ли предписания, как контролируется их исполнение, привлекаются ли к ответственности виновные должностные лица региональных органов власти); реализацию органами Росприроднадзора контрольно-надзорных полномочий, предусмотренных Положением о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов (утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от

05.06.2013 № 476) в отношении иных субъектов. Кроме, того необходимо оценить законность выдачи разрешительной документации на сбросы загрязняющих веществ в водные объекты, расчет и взыскание платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Типичные нарушения: Зачастую без внимания органов Росприроднадзора остаются вопиющие факты нарушений требований законодательства об охране вод. Так, в Тверской области в результате сброса неочищенных стоков в русло реки, произошло ее загрязнение на протяжении 40 км. По материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело. Между тем Управлением Росприроднадзора по области меры к организации проведения проверки и необходимых исследований, испытаний, экспертиз, для установления виновного лица не принимались. Без внимания Управления Службы по Архангельской области длительное время оставались нарушения экологических требований при обращении с химическими отходами целлюлозно-бумажного комбината, что привело к их сбросу в реку и гибели 164 тыс. особей водных биоресурсов. По данному факту также возбуждено уголовное дело. В каждом подобном случае прокурорам надлежит давать принципиальную оценку бездействию должностных лиц органов Росприроднадзора.

В нарушение требований Федерального закона «Об охране окружающей среды» часто не принимаются меры к понуждению обеспечить уменьшение негативного воздействия на водоем. Более того, Управлением Службы по Иркутской области, например, природопользователю ежегодно выдавались разрешения на сброс с увеличением объема загрязняющих веществ.

При выявлении фактов возведения незаконных сооружений в границах береговой полосы водных объектов должностные лица Службы не добиваются их демонтажа, ограничиваясь лишь привлечением к административной ответственности.

Негативным образом на состояние законности в экологической сфере влияют также факты нарушений требований КоАП РФ, неверной квалификации

правонарушений и другие, влекущие освобождение от установленной законом ответственности.

2. Проверка в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия в области водных отношений в соответствии со статьями 25, 27 Водного кодекса Российской Федерации. Проверки должны проводиться по основным направлениям деятельности этих органов в указанной области.

Региональные органы исполнительной власти осуществляют контрольную, координирующую и исполнительно-распорядительную деятельность на соответствующей территории. Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 26 Водного кодекса Российской Федерации, указанные органы осуществляют отдельные полномочия Российской Федерации в области водных отношений, в том числе предоставление водных объектов или их частей, в пользование на основании договоров водопользования или решений; осуществляют меры по охране водных объектов и предотвращению негативного воздействия вод. **Органы местного самоуправления**, в свою очередь, принимают муниципальные правовые акты по вопросам местного значения, к которым относятся владение, пользование, распоряжение водными объектами, осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод, установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности муниципальных образований.

В первую очередь, необходимо установить полноту законодательного регулирования водных правоотношений в пределах предоставленных им полномочий (установлены ли ставки платы за пользование водными объектами, порядок расчета и взимания такой платы, утверждены ли правила пользования водными объектами, и другие).

Также в соответствии с пунктом 3 статьи 27 Водного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления в области водных

отношений, кроме полномочий собственника, относится предоставление гражданам информации об ограничениях водопользования на водных объектах, расположенных на территориях муниципальных образований. Таким образом, в ходе проверки необходимо выяснять имели ли место подобные ограничения, своевременно ли предоставлялась информация о них гражданам.

Типичные нарушения: Недостатки нормативно-правового регулирования, отсутствие установленных границ зон с особыми условиями использования. Так, только после вынесенного решения суда по иску прокуратуры Министерством экологии и природных ресурсов Республики Татарстан определены границы зон Заинского водохранилища, а водный объект поставлен на государственный кадастровый учет и внесен в государственный водный реестр. В Саратовской области региональным министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства не были приняты меры по постановке на кадастровый учет 29 утвержденных проектов зон санитарной охраны объектов питьевого водоснабжения, что послужило основанием для внесения прокуратурой области руководителю ведомства представления.

Отсутствие сведений о зонах с особыми условиями использования территорий способствует также неправомерному предоставлению земельных участков в их границах. Например, в Иркутской области пресечена противоправная хозяйственная деятельность в прибрежной полосе озера Байкал на площади 3 га, незаконно предоставленной в аренду органами местного самоуправления. А также возбуждено уголовное дело по факту незаконного предоставления земельного участка в отношении главы администрации.

4. При осуществлении надзора в сфере исполнения хозяйствующими субъектами водоохранного законодательства необходимо акцентировать внимание на фактах: незаконного использования водных объектов, включая забор воды, сброс сточных вод, добычу песка, гравия, глины и иных общераспространенных полезных ископаемых на водных объектах; нарушений условий водопользования; неправомерного захоронения отходов в водных объектах, водоохраных зонах, на водосборных площадях, а также размещения

выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств; несоблюдения нормативов допустимого воздействия на водные объекты; уклонения от внесения платы за негативное воздействие; длительного не возмещения вреда, причиненного окружающей среде; ограничения беспрепятственного доступа граждан к водоемам общего пользования.

Типичные нарушения. Безусловно, наибольший вред водоемам причиняется сбросом в них недостаточно очищенных сточных вод. Только за два последних года в ходе прокурорских проверок выявлено более 800 объектов, функционировавших без очистных сооружений. При этом 150 из них были оборудованы таким сооружениями после принятия мер прокурорского реагирования. В большинстве случаев прокурорами предъявлялись иски о возложении обязанностей по обеспечению нормативной очистки вод, ремонту, реконструкции очистных сооружений, организации надлежащего водоотведения. Так, Якутской природоохранной прокуратурой в связи с непринятием хозяйствующими субъектами мер по реконструкции и модернизации очистных сооружений направлено 3 исковых заявления о возмещении ущерба рекам на общую сумму свыше 25 млн. руб.

В нарушение требований Водного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «Об отходах производства и потребления» практически во всех субъектах Российской Федерации осуществляется несанкционированное размещение отходов, скотомогильников в водоохраных зонах, возводятся также строения, не имеющие требуемых законодательством систем водоотведения. При проведении строительных работ допускается размещение отвалов размываемого грунта в прибрежной защитной полосе. Указанные нарушения требуют принципиальной оценки со стороны природоохранных прокуроров и строгого контроля за устранением нарушений.

Негативным образом на экологическое состояние водоемов влияет наличие в них затонувших плавательных средств. Нарботана определенная судебная практика прокуроров о подъеме и утилизации затонувших судов. Например, по искам Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратуры из

Красноармейского затона р. Волги извлечен затонувший нефтеналивной танкер, а из акватории Камышинского залива Волгоградского водохранилища – остатки дебаркадера. Сахалинским транспортным прокурором в судебном порядке с владельца потерпевшего крушение танкера взыскано 98 млн. руб. ущерба, причиненного водному объекту от разлива нефтепродуктов.

Массовый характер носят нарушения, связанные с использованием подземных водных объектов. Зачастую отсутствуют лицензии на добычу подземных вод, не соблюдается санитарно-эпидемиологическое законодательство при их эксплуатации. Например, во Владимирской области приговором суда за преступление, предусмотренное статьей 171 (незаконное предпринимательство) УК РФ, осужден директор муниципального унитарного предприятия, использовавший подземные воды в коммерческих целях без лицензии. Подобные факты являются также основаниями для направления исковых заявлений о возмещении ущерба и привлечения к административной ответственности по статье 14.1 КоАП РФ. Так, по иску Восточно-Байкальской природоохранной прокуратуры возмещен причиненный ущерб в размере 8,9 млн. руб. от незаконной деятельности акционерного общества, сливавшего отходы в отстойник на глубине 4 м. Всего мерами прокурорского реагирования за год пресечено свыше 400 случаев незаконного использования подземных вод, в том числе около 30 фактов сброса в них сельскохозяйственных, промышленных и бытовых стоков.

В сфере охраны водных биологических ресурсов (далее – ВБР).

Приоритеты в сфере надзора за исполнением законодательства об охране водных биологических ресурсов определены в Указании Генерального прокурора Российской Федерации от 05.05.2017 № 320/20 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны и добычи водных биологических ресурсов».

Указанное направление надзора условно можно разделить на несколько поднаправлений, имеющих свою специфику, особенности и задачи:

- в сфере добычи водных биологических ресурсов;
- при осуществлении аквакультуры;

- при осуществлении переработки, хранения транспортировки и реализации ВБР;

- в сфере использования ВБР в учебных, научных, культурно-просветительских целях;

- в сфере иной хозяйственной деятельности, причиняющей ущерб ВБР и среде их обитания;

1. Выявление нарушений в деятельности органов Федерального агентства по рыболовству и подведомственных ему организаций учреждений. При проведении проверочных мероприятий обращайте внимание на следующие нередко встречающиеся факты нарушений.

Выдача разрешительных документов на добычу ВБР в отсутствие законных оснований. Так, несмотря на установленный комиссией по регулированию добычи анадромных видов рыб в Хабаровском крае запрет вылова горбуши, рыболовецкой артели было выдано разрешение на ее добычу в количестве 170 тонн. Северо-Восточным управлением Агентства в 2017 году без учета сроков запрета промысла выдано 15 разрешений на промышленное и прибрежное рыболовство. Подобные нарушения допущены также Приморским управлением при заключении 24 договоров на предоставление ВБР в пользование. Западно-Каспийским управлением выдавались разрешения хозяйствующим субъектам при наличии у них неоплаченных штрафов за нарушения законодательства в области охраны ВБР. На территории Дальневосточного федерального округа распространены случаи выдачи разрешений на осуществление прибрежного рыболовства в отсутствие у рыбодобывающих предприятий рыбопромысловых участков. Только на территории Сахалинской области органами Росрыболовства выдано более 200 таких разрешений.

Ненадлежащий контроль за освоением объемов добычи ВБР. Например, Охотским территориальным управлением Агентства в нарушение статьи 33.4 Федерального закона № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и приказа Росрыболовства от 18.04.2013 № 287 «Об организации работ по предоставлению в пользование водных биологических

ресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, а также организации контроля за освоением объемов их добычи (вылова)» не приняты меры к приостановлению действия разрешений, после введения Минсельхозом России ограничения в отношении дальневосточной камбалы, что повлекло ее вылов в закрытые для добычи сроки. Северо-Восточным управлением не принимались меры к аннулированию разрешений на вылов краба, добыча которого превысила 271 % от рекомендованного научными организациями объема добычи.

Ненадлежащее осуществление органами Росрыболовства полномочий по согласованию документов территориального, градостроительного планирования. Так, Средне-Волжским территориальным управлением Агентства нарушался срок рассмотрения заявок о согласовании таких документов. Кроме того, в зоне ведения названного управления более 660 предприятий в добровольном порядке не выполнили обязательства о выпуске молоди рыбы в рыбохозяйственные водоемы. При этом должных мер к их понуждению не принималось. Аналогичные нарушения допущены Приморским управлением, оставившим без внимания факты непроведения организациями плановых компенсационных мероприятий в 2015 году.

Массовый характер носят нарушения законодательства должностными лицами территориальных органов Агентства при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях. Часто ими не соблюдаются требования к составлению протоколов и постановлений, изъятию предметов и орудий правонарушения. Например, ошибки в постановлении, составленном Охотским межрайонным отделом по части 2 статьи 8.37 КоАП РФ, а также неверные данные о правовом статусе лица, привлекаемого к административной ответственности, явились основанием его отмены в суде. В Магаданской области выявлен факт фальсификации протоколов по делам об административных правонарушениях. В этой связи в отношении инспектора территориального отдела Росрыболовства

возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 292 Уголовного кодекса Российской Федерации, расследование не завершено.

Инспектором Амурского территориального управления в нарушение пункта 2 Правил реализации и уничтожения безвозмездно изъятых или конфискованных водных биологических ресурсов и продуктов их переработки, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2007 № 367, уничтожено 54 особи кеты без составления соответствующего акта. Слюдянским отделом Ангаро-Байкальского управления при изъятии предметов правонарушения (орудия лова, лодки, моторы) материалы в суды не направлялись, решения незаконно принимались руководством отдела самостоятельно. Подобные примеры несоблюдения требований законодательства не единичны, регулярно выявляются органами прокуратуры в деятельности территориальных органов Росрыболовства.

Территориальными органами Агентства не принимаются меры по надлежащему документированию фактов причинения ущерба ВБР и его взысканию. Так, Верхневолжским управлением в нарушение статьи 62 Водного кодекса Российской Федерации, статей 3, 77 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» не определен ущерб от деятельности гидроэлектростанции, при работе которой происходит гибель рыбы в объеме 13 – 30 %. При этом условия водопользования согласованы без проведения компенсационных мероприятий. Кроме того, вследствие допущенных названным органом недостатков при сборе первичных материалов по факту гибели рыбы в затоне р. Унжи, рассчитанный ущерб в сумме 31 млн. руб. снижен судом более чем в 2 раза. Волго-Каспийским управлением исковое заявление о взыскании причинённого вреда на сумму более 3 млн. рублей направлено в суд только спустя год после привлечения акционерного общества к административной ответственности.

В деятельности подведомственных Росрыболовству организаций необходимо обращать внимание на допускаемые их должностными лицами нарушения в сфере исполнения государственного задания, обращения с

биологическими отходами, лекарственными средствами, а также несоблюдение санитарных и ветеринарных норм, методик и инструкций по разведению ВБР и рыбохозяйственной мелиорации. Зачастую учреждениями не проводятся работы по обозначению специальными знаками границ рыбоохранных зон или предоставленных рыбопромысловых участков, не ведется отчетная документация, отражающая рыбопромысловую деятельность и уничтожение добытых в научных целях ВБР.

Нередко хозяйственная деятельность подведомственных Агентству учреждений ведется в отсутствии необходимой разрешительной документации. Например, Азово-Черноморским филиалом ФГБУ «Главрыбвод» без согласования с Росприроднадзором осуществлялось содержание ВБР, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а ФГБНУ «ВНИИПРХ» без правоустанавливающих документов незаконно использовалась акватория р. Якоти в Московской области.

2. Органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

При проведении проверочных мероприятий необходимо обращать внимание на следующие вопросы: обеспечена ли полнота нормативного регулирования, законно ли использование бюджетных средств в области организации, регулирования, охраны и воспроизводства ВБР, сформированы ли границы рыбопромысловых, рыбоводных участков, соответствуют ли их границы ограничениям в сфере рыболовства, соблюдается ли действующее законодательство при распределении квот рыболовства в пресноводных водных объектах, заключении договоров пользования ВБР, ОДУ которых не устанавливается (кроме внутренних морских вод, анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб), обеспечивается ли возможности участия граждан, общественных организаций, объединений юридических лиц в решении вопросов рыболовства и сохранения ВБР, соблюдение федерального законодательства при выполнении рыбохозяйственных мероприятий.

Типичные нарушения:

Недостатки нормативно-правового регулирования. Например, органами исполнительной власти Курской области не было реализовано право на принятие нормативного правового акта, устанавливающего таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей ВБР, обитающих в водных объектах Курской области и не предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 25.05.1994 № 515. В г. Севастополе по протесту прокуратуры отменено постановление Правительства Севастополя, которым незаконно утверждались таксы в отношении морских видов рыб.

Нарушения в сфере исполнения региональными органами власти полномочий по формированию рыбопромысловых и рыбоводных участков. На территории Камчатского края Комиссией по определению границ РПУ принимались в ряде случаев решения без учета заключений научных организаций, в состав комиссий при принятии решений входили неуполномоченные лица. В Курской, Смоленской, Тамбовской областях допускались нарушения сроков принятия решений Комиссией. В Ивановской, Кемеровской, Магаданской, Ульяновской областях в состав комиссии не были включены представители муниципальных образований, научных организаций, объединений юридических лиц (ассоциаций, союзов). Фиксировались также нарушения при организации и проведения конкурсов по свободным рыбопромысловым участкам, аукционов по освободившимся долям квот добычи ВБР для осуществления рыболовства. В Ростовской области границы рыбопромысловых участков были установлены с нарушениями требований статьи 24 Федерального закона № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях, поскольку в них была включена часть Цимлянского водохранилища, входящая в территорию государственного природного заказника «Цимлянский».

Кроме того, главной причиной снижения популяции лососевых видов рыб в Хабаровском крае, например, является формирование региональными органами исполнительной власти с согласия органов Росрыболовства рыбопромысловых участков в устьевых частях нерестовых рек, что прямо запрещено Правилами

рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденных приказом Минсельхоза России от 21.10.2013 № 385. В связи с этим государству наносится существенный ущерб. Например, только на подобном участке № 24 в Николаевском районе Хабаровского края за пять последних лет добыто 7 тыс. тонн кеты и горбуши.

Выявлены нарушения при предоставлении ВБР в пользование. В Алтайском крае региональным Минприроды было заключено дополнительное соглашение об увеличении объема добычи на 200 т. без информации Росрыболовства о рассмотрении корректировки рекомендованных объемов возможной добычи артемии на озере Кучукское. В Саратовской области информация о распределенных между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями квот добычи вылова ВБР не размещалась в сети Интернет.

Необходимо также обращать внимания на факты ненадлежащего осуществления возложенных охранных полномочий, а также факты злоупотреблений. В Республике Башкортостан инспектор по охране ООПТ природного парка «Иремель» осуществлял незаконную добычу ВБР на озере. По данному факту директору ГБУ «Дирекция по особо охраняемым природным территориям Республики Башкортостан» внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, инспектор уволен с занимаемой должности.

Органами местного самоуправления чаще всего не осуществляется информирование граждан о запрете осуществления рыболовства в период нереста ВБР, не принимаются меры по ликвидации свалок отходов в водоохраных зонах, принимаются нормативные правовые акты выходящие за пределы компетенции или с нарушением требований федерального законодательства.

В деятельности хозяйствующих субъектов.

При проведении проверок следует обращать внимание на наличие у пользователей водными биоресурсами предусмотренных Федеральным законом № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» оснований для возникновения права добычи (вылова) ВБР; соблюдение условий добычи (вылова), установленных разрешениями, заключенными договорами;

осуществление мероприятий по возмещению вреда, причиненного водным биоресурсам и (или) среде их обитания, воспроизводству водных биоресурсов и восстановлению среды обитания; выполнение иных требований законодательства Российской Федерации в области рыболовства и охраны окружающей среды.

Типичные нарушения. Рыбодобывающими организациями в основном допускаются нарушения Правил рыболовства, при учете добытой рыбы, ведении рыбопромысловой документации, а также при предоставлении статистических сведений о результатах хозяйственной деятельности. Так, Нижегородской природоохранной прокуратурой установлено, что обществом с ограниченной ответственностью, осуществляющим промышленное рыболовство, допускались факты предоставления в территориальный отдел Росрыболовства искаженных сведений о добыче ВБР. По постановлению межрайонного природоохранного прокурора виновное должностное лицо привлечено к административной ответственности по части 2 статьи 8.37 (нарушение правил, регламентирующих рыболовство) КоАП РФ. Сахалинским межрайонным природоохранным прокурором 20 лиц привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 13.19 КоАП РФ в связи с несвоевременным предоставлением государственной статистической отчетности. Фиксировались нарушения Правил рыболовства, связанные с превышением срока нахождения орудий лова в водном объекте, а также превышения установленных квот добычи.

Массовый характер носят факты причинения вреда среде обитания ВБР. Например, органами прокуратуры Смоленской области установлено, что в результате попадания неочищенных стоков от свиноводческого комплекса в ручей погибло 1422 экземпляра рыбы, ущерб нанесенный ВБР составил 910 тыс. руб. В этой связи вынесено постановление в порядке статьи 37 УПК РФ, проводится процессуальная проверка.

Зачастую в нарушение статьи 50 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» осуществляемая в водоохраной зоне хозяйственная деятельность не согласовывается с органами Росрыболовства. В Амурской области по постановлению прокурора

глава крестьянского фермерского хозяйства привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 8. 42 КоАП РФ за осуществление деятельности в водоохраной зоне. Кроме того, на него в судебном порядке возложена обязанность получить соответствующие согласования.

Имеют место случаи не проведения предприятиями компенсационных мероприятий.

Значительный ущерб водным биологическим ресурсам причиняется фактами их незаконной добычи, браконьерского лова. Архангельским межрайонным природоохранным прокурором в порядке статьи 37 УПК РФ в органы предварительного расследования направлены материалы по факту обнаружения в ставных сетях в акватории Унской губы Белого моря 386 кг. рыбы. По результатам их рассмотрения возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 256 УК РФ. По результатам рейдового мероприятия органов прокуратуры Республики Башкортостан возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 256 УК РФ в отношении Т. по факту незаконной добычи раков в количестве 526 штук.

Практически во всех регионах России пресекались факты продажи запрещенных орудий лова, а также размещения информации о запрещенных способах лова, посредством сети Интернет.

При производстве, хранении транспортировки рыбной продукции фиксировались нарушения законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, факты подделки документов и другие. В Республике Мордовия прокуратурой подано исковое заявление о запрете сайта в сети Интернет, предоставлявшего возможность приобретения амура черного, находящегося под угрозой исчезновения. Астраханской межрайонной природоохранный прокуратурой в ходе совместных с УФСБ России по Астраханской области мероприятий выявлен факт хранения рыбной продукции общим весом 25 т. без обязательной маркировки на сумму 8,2 млн. руб. По материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по части 4 статьи 171.1 (хранение в целях сбыта продовольственных товаров без маркировки и (или) нанесения информации, предусмотренной законодательством Российской

Федерации) УК РФ. В Магаданской области по материалам проверки природоохранной прокуратуры в связи с использованием поддельных ветеринарных свидетельства для легализации перемещения икры (происхождение которой не установлено) возбуждено 5 уголовных дел по части 3 статьи 327 УК РФ.

Прокуратурой г. Нефтекамск Республики Башкортостан выявлено 3 случая незаконной реализации стерляди, занесенной в Красную книгу Российской Федерации, общей массой 63 кг. В ходе проверки ВБР изъяты, виновные лица привлечены к административной ответственности по части 2 статьи 8.37 КоАП РФ.

В г. Севастополе предприятие торговли незаконно без разрешительной документации содержало 10 особей белуги и 4 особи осетра, занесенных в Красную книгу Российской Федерации. По материалам проверки органов прокуратуры 23.12.2017 возбуждено уголовное дело по части 2 статьи 258.1 УК РФ, ведется досудебное следствие.

Г.К. Авагумян

Заместитель начальника управления
по надзору за исполнением законов
о защите интересов государства и
общества Главного управления по
надзору за исполнением
федерального законодательства
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
советник юстиции



Прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов животного мира и среды их обитания

Задача охраны животного мира и среды его обитания признана на международном и национальном уровне как одна из ключевых для сохранения биоразнообразия, имеющего экологическое, генетическое, социальное, экономическое, научное, воспитательное, культурное, рекреационное и эстетическое значение.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации органами прокуратуры Российской Федерации в 2017 году проведены масштабные проверки исполнения законодательства в данной сфере.

В результате системной работы выявлено 28,8 тыс. нарушений указанного законодательства, в связи с чем внесено 3,3 тыс. представлений, принесено 974 протеста, объявлено 231 предостережение, в суды направлено 7,4 тыс. исков и заявлений на сумму 443 млн. рублей. По требованиям прокуроров 2,6 тыс.

должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, 1,5 тыс. – к административной. По материалам прокурорских проверок органами расследования возбуждено 251 уголовное дело.

В Российской Федерации сформирован значительный массив законодательства, направленного на правовую охрану животного мира с учетом положений международных договоров. Вместе с тем в результате нерациональной и не всегда контролируемой хозяйственной деятельности, а также преследования человеком, происходит снижение численности целых видов животных и среды их обитания.

Переходя к вопросам методики проведения проверки исполнения законодательства в данной сфере, хочу напомнить об изменениях, внесенных в Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и вступивших в силу с 18 марта 2017 года, связанных с правилами и сроками осуществления прокуратурой проверок организаций. В частности ими определены порядок принятия решений о проведении прокурором проверки и о расширении предмета проверки; срок проверки, основания и порядок его продления; порядок приостановления и возобновления проведения проверки; порядок проведения повторной проверки в связи с теми же фактами, которым по итогам ранее проведенной проверки уже была дана или должна была быть дана правовая оценка; порядок и срок составления акта по результатам проверки.

Проверка исполнения законов в настоящее время проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором только в том случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

Типовые формы решения о проведении проверки и мотивированного решения о расширении ее предмета утверждены Приказом Генпрокуратуры России от 17.03.2017 № 172.

Важное значение в надзорной деятельности органов прокуратуры имеет использование статистических и иных данных региональных и федеральных органов государственной власти, их территориальных органов (Минприроды

России, Росприроднадзор, Роспотребнадзор, МЧС России, Россельхознадзор, Рослесхоз), а также различных общественных организаций, осуществляющих деятельность в указанной сфере правоотношений. Кроме того для мониторинга экологической ситуации в отдельно взятом районе либо в городе, а также для сбора необходимой информации и изучения практики исполнения природоохранного законодательства активно используется сеть «Интернет».

Министерством природных ресурсов и экологии РФ, а также уполномоченными органами регионов ежегодно издаются доклады о состоянии и об охране окружающей среды, в которых представлена аналитическая информация, в том числе о состоянии растительного и животного мира и воздействии на окружающую среду основных видов экономической деятельности.

Составной частью этих докладов являются разделы, посвященные государственному регулированию в области охраны окружающей среды и природопользования. В этих разделах приведена информация о государственной экологической политике, о мерах по совершенствованию законодательства и государственном контроле за его соблюдением, проведении экологической экспертизы и мониторинга, об экономическом регулировании и финансировании природоохранной деятельности, о достижениях науки и техники в области охраны окружающей среды и обеспечении экологической безопасности, об экологическом образовании, просвещении и воспитании, об общественном экологическом движении.

Всю эту информацию можно и нужно использовать при планировании работы, а также анализе состояния законности в той или иной сфере правоотношений.

Существенная часть нарушений допускается при попустительстве органов федерального и регионального экологического контроля. Так, Минприроды России не полностью обеспечено нормативно-правовое регулирование в сфере охраны объектов животного мира и среды их обитания. В частности, остаются не утвержденными нормативы биотехнических мероприятий, порядок регулирования численности объектов животного мира на ООПТ

федерального значения, не регламентирована процедура согласования Росприроднадзором экспорта и (или) импорта ресурсов животного происхождения. Вскрыты противоречия в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы получения разрешений на добычу охотничьих ресурсов.

Недостатки в нормативно-правовом регулировании неоднократно отражались в представлениях, внесенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации в Минприроды России. Кроме того, о необходимости законодательного регулирования отдельных вопросов в данной сфере информировались Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации.

Каждая проверка исполнения названного законодательства носит индивидуальный характер, их объем и содержание могут быть различными. Это зависит от полученных сведений о нарушении законов, профиля субъекта проверки, размера экологического вреда, причиненного хозяйственной деятельностью.

При проведении проверок в органах представительной и исполнительной власти и органах местного самоуправления необходимо учитывать установленные действующим законодательством разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны и использования животного мира и среды их обитания. Отдельные полномочия государственных органов могут передаваться органам местного самоуправления, но их реализация подконтрольна государству.

При подготовке к проверке следует выяснить:

- соответствуют ли принимаемые представительными органами власти субъектов Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты Конституции РФ и требованиям федерального законодательства о ветеринарии, об охране и использовании объектов животного мира и среды их обитания.

- соответствуют ли нормам Закона издаваемые в субъектах Российской Федерации законодательные акты, регулирующие использование природных

ресурсов – среды обитания объектов животного мира, в частности, лесных массивов, водных объектов и др.;

- согласованы ли интересы пользователей животным миром с интересами пользователей другими природными ресурсами;

- не ущемляются ли в законодательных актах субъектов Федерации особые права коренных малочисленных народов и этнических общностей в области охраны и использования животного мира;

- обеспечивается ли отделение права пользования животным миром от права пользования другими природными ресурсами, а также недопустимость совмещения деятельности по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной животного мира и среды его обитания с деятельностью по использованию объектов животного мира;

- устанавливается ли в законодательных актах платность пользования животным миром, правомерны ли виды и размеры льгот, устанавливаемых для отдельных категорий пользователей животным миром.

При проверках в органах исполнительной власти прокурору следует помнить, что:

Высшее должностное лицо органа региональной исполнительной власти самостоятельно организует деятельность по осуществлению переданных полномочий, утверждает административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в этой сфере.

При этом изданные им нормативные правовые акты не могут противоречить нормативным правовым актам Российской Федерации, в том числе не могут содержать не предусмотренные такими актами дополнительные требования и ограничения в части реализации прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций, и разрабатываются с учетом требований к регламентам предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и исполнения государственных функций.

Кроме того, им обеспечивается своевременное представление в соответствующие федеральные органы исполнительной власти ежеквартального

отчета о расходовании предоставленных субвенций, о достижении целевых прогнозных показателей в случае их установления, экземпляров принятых нормативных правовых актов по вопросам осуществления переданных полномочий, а также иных документов и информации, необходимых для осуществления контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий.

К полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере относятся:

- принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, а также контроль за их исполнением;
- учреждение и ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;
- разработка и реализация региональных программ по охране и воспроизводству объектов животного мира и среды их обитания;
- участие в выполнении международных договоров Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира в порядке, согласованном с федеральными органами исполнительной власти, выполняющими обязательства Российской Федерации по указанным договорам;
- организация и осуществление сохранения и использования охотничьих ресурсов и среды их обитания, за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;
- установление лимитов добычи охотничьих ресурсов и квот их добычи, за исключением таких лимитов и квот в отношении охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

- регулирование численности охотничьих ресурсов, за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

- определение видов разрешенной охоты и параметров осуществления охоты в охотничьих угодьях на территории субъекта Российской Федерации, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения;

- ведение государственного охотхозяйственного реестра и осуществление государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания на территории субъекта Российской Федерации, за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

- заключение охотхозяйственных соглашений (в том числе организация и проведение аукционов на право заключения таких соглашений, выдача разрешений на добычу охотничьих ресурсов, за исключением охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также занесенных в Красную книгу Российской Федерации);

- выдача разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания (кроме охотничьих ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации), за исключением разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания;

- осуществление контроля за использованием капканов и других устройств, используемых при осуществлении охоты, за оборотом продукции охоты;

- осуществление федерального государственного охотничьего надзора на территории субъекта Российской Федерации, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Кроме того, **в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов органы исполнительной власти субъектов осуществляют:**

- утверждение схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Российской Федерации;
- разработку и утверждение норм допустимой добычи охотничьих ресурсов, в отношении которых не устанавливается лимит добычи, и норм пропускной способности охотничьих угодий;
- выдачу и аннулирование охотничьих билетов в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;
- установление перечня охотничьих ресурсов, в отношении которых допускается осуществление промысловой охоты;

Необходимо обратить внимание на то, что до настоящего времени не во всех регионах приняты и реализуются государственные региональные программы по охране объектов животного мира, схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий, осуществляются биотехнические мероприятия. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации допускаются нарушения при распределении и выдаче разрешений на добычу охотничьих ресурсов, на регулирование их численности, при введении ограничений и запретов, а также принимаются решения за пределами предоставленных полномочий.

Например, в Республике Бурятия юридическим лицам предоставлялись охотничьи угодья на особо охраняемых природных территориях федерального значения.

По требованию Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры разработаны проекты схем территориального охотустройства в Ивановской, Рязанской, Тверской областях, расторгнуты незаконные охотхозяйственные соглашения на территории Национального парка «Мещера» Рязанской области, в связи с утратой доверия и за многочисленные недостатки уволены с государственной службы инспектора охотнадзора в Вологодской и Ярославской областях.

Проводя проверки в специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, прокуроры могут получить сведения по следующим вопросам:

- ведется ли государственный учет численности объектов животного мира, государственный мониторинг и государственный кадастр объектов животного мира на территории данного субъекта Федерации;

- установлены ли лимиты использования объектов животного мира, относящихся к собственности субъекта Федерации;

- определен ли в установленном порядке перечень объектов животного мира, изъятие которых без лицензии на территории данного субъекта Федерации запрещено;

- осуществляется ли ведение Красной книги РФ в части объектов животного мира, обитающих на территории данного субъекта Федерации;

- введен ли порядок регулирования численности определенных объектов животного мира в тех случаях, когда такое регулирование требуется для их сохранения и рационального использования;

- определен ли в установленном порядке перечень животных, входящих в охотничий фонд, а также перечень видов животных, численность которых подлежит регулированию;

- строго ли обеспечивается целевое использование финансовых поступлений из различных источников на проведение работ по охране, воспроизводству и рациональному использованию охотничьих ресурсов.

По результатам проверки в обязательном порядке необходимо давать оценку законности и эффективности деятельности органов государственного экологического контроля, государственного земельного контроля, государственного санитарно-эпидемиологического надзора (в части компетенции соответствующих органов).

В общественных объединениях, созданных для организации проведения любительской и спортивной охоты и рыболовства, а также на

предприятиях, осуществление хозяйственной деятельности которых связано с использованием животным миром, следует проверять:

- не противоречат ли законодательству о животном мире документы (приказы, решения, постановления и др.), послужившие основанием для создания предприятий, осуществляющих охотохозяйственную деятельность;
- имеется ли решение органа исполнительной власти соответствующего уровня о предоставлении в пользование объектов животного мира;
- не противоречат ли условия пользования животным миром гражданскому, земельному, водному и лесному законодательству;
- имеются ли охотхозяйственные соглашения (долгосрочные лицензии) на пользование животным миром и соответствуют ли они нормам действующего законодательства;
- как организовано выполнение ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней;
- как осуществляется организация подкормки диких животных (охотничьих угодий);
- соблюдаются ли требования законодательства к размещению и содержанию специализированных мест разделки туш диких животных (охотничьих ресурсов);
- как организована ветеринарно-санитарная экспертиза туш добытых диких животных (охотничьих ресурсов), транспортировка диких животных и продукция от их разделки, охотничьих трофеев (чучел), прошли ли они таксодермическую обработку;
- каким образом утилизируются биологические отходы;
- соблюдаются ли обязательные ветеринарные требования при использовании ветеринарных препаратов для профилактики и лечения болезней диких животных (охотничьих ресурсов);
- исполняются ли требования заключений ветеринарных специалистов и предписаний должностных лиц государственной ветеринарной службы о порядке

сбора, утилизации или уничтожения биологических отходов полученных в процессе осуществления добычи охотничьих ресурсов;

- имеются ли согласования отвода мест для сжигания биологических отходов и строительства объектов по их утилизации и уничтожению, обследования при вводе в эксплуатацию установок для сжигания биологических отходов с составлением акта приемки;

- каковы результаты проверки ветеринарно-санитарного состояния транспортных средств, на которых транспортируются грузы, подконтрольные ветеринарному надзору, условий транспортировки продуктов добычи охотничьих ресурсов;

- наличие и соответствие ветеринарных сопроводительных документов предъявляемым грузам (объектам добычи охотничьих ресурсов);

- соблюдается ли порядок проведения очистки, дезинфекции, дезинсекции и дератизации прикормочных площадок, складов для хранения кормов и 50 других сооружений (приспособлений), связанных с перевозкой и хранением подконтрольных ветеринарной службе грузов.

Ранее проведенные проверки свидетельствуют о повсеместном распространении фактов отсутствия у хозяйствующих субъектов разрешительной документации на использование, содержание и разведение диких животных, морских млекопитающих в неволе, полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания.

Так, в Орловской области в Хотынецком природном парке без разрешений содержались зубры, лошади Пржевальского, орланы-белохвосты, занесенные в Красную книгу Российской Федерации, в связи с чем прокурором внесено представление руководителю парка, виновное лицо привлечено к административной ответственности.

Представление внесено директору регионального центра экологического образования Республики Коми, где без разрешений содержались краснокнижные птицы.

В Ростовской области привлечен к административной ответственности предприниматель, который без соответствующего разрешения содержал леопарда.

Факты незаконного использования диких животных и птиц в коммерческой деятельности, содержания их без соблюдения ветеринарных и санитарных требований выявлены прокурорами в республиках Алтай, Башкортостан, Карелия, Коми, Крым, Алтайском, Забайкальском, Краснодарском краях, Амурской, Архангельской и иных областях.

В Краснодарском крае из незаконного владения изъято более 60 животных, в том числе редких и исчезающих видов. В Ростовской области изъяты и переданы в зоопарк неправомерно содержавшиеся в полувольных условиях бенгальский тигр, редкие птицы, а также лошади Пржевальского.

На территориях Сибирского и Дальневосточного федеральных округов продолжают незаконная добыча и оборот бурых медведей, их частей и дериватов. При этом если легальное изъятие этих животных фактически не превышает 2 % от минимальной численности, то на долю несанкционированного приходится уже 6 %, что свидетельствует о массовом характере незаконного истребления животных. По результатам рассмотрения информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации 24.01.2018 Председателем Правительства Российской Федерации даны поручение министерствам и ведомствам о принятии комплекса мер, направленных на активизацию борьбы с незаконным изъятием медведей из природной среды и контрабандой их частей и дериватов.

В соответствии со статьей 56 Федерального закона «Об охране окружающей среды» деятельность, осуществляемая с нарушением природоохранных требований, может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Выявленные прокурором нарушения требований Федерального закона «Об охране окружающей среды», других нормативных правовых актов в сфере охраны окружающей среды могут явиться основанием для предъявления исков в интересах неопределенного круга лиц о приостановлении и прекращении

хозяйственной деятельности, а также о восстановлении нарушенного состояния окружающей среды.

В каждом случае необходимо рассматривать вопрос об обязанности в судебном порядке устранить нарушения, когда запрещение деятельности может повлечь отрицательные социальные последствия или достаточные правовые основания для этого отсутствуют.

При осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства в данной сфере необходимо обеспечить возмещение причиненного животному миру и среде его обитания вреда, в том числе в судебном порядке. Однако не следует подменять соответствующие контролирующие органы в случаях, когда предоставленные полномочия позволяют им самостоятельно обращаться с подобными заявлениями в суд, особенно если нарушения и ущерб (вред) установлены по материалам этих органов. Мерами прокурорского реагирования нужно добиваться надлежащего исполнения своих обязанностей этими органами.

Особую обеспокоенность вызывает возросший уровень использования сети Интернет в качестве площадки для незаконной торговли объектами животного мира. По требованию прокуроров за последние полтора года ограничен и запрещен доступ к более 1,2 тыс. сайтов, содержащих информацию о реализации редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира. Так, по иску Благовещенского межрайонного природоохранного прокурора запрещен сайт с рекламой о продаже леопарда. Роскомнадзором на основании судебных решений по искам прокуроров ограничен доступ к 370 интернет-страницам, содержащим информацию о жестоком обращении с животными.

Ежегодно в стране регистрируется около 5 тыс. сообщений о преступлениях, совершенных в сфере охраны животных и морских млекопитающих, в том числе особо ценных и краснокнижных.

Наиболее распространены в данной сфере преступления, связанные с незаконной охотой и оборотом особо ценных диких животных. Опасность таких посягательств состоит в том, что они ведут к исчезновению объектов животного

мира с лица Земли. Кроме того, утрачивается бесценный генофонд, идет вырождение видов.

Совершаемые в сфере экологии правонарушения и преступления не только препятствуют реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду, но представляют реальную угрозу национальной безопасности страны. Преступления, совершаемые в отношении любого из компонентов окружающей среды (атмосферного воздуха, почв, водных объектов, недр, животного и растительного мира, лесов), следует рассматривать как посягательство на среду обитания человека и, в конечном итоге, на его жизнь и здоровье.

А.Е. Татарinov

Старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и защиты арктической природы управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции



Методология проведения прокурорских проверок исполнения законодательства при использовании, охране лесов и обороте древесины

г. Москва, г. Иркутск

Лесные ресурсы являются национальным достоянием России. Этот компонент окружающей среды включает в себе огромный ресурсный потенциал и выполняет экологические, культурные и рекреационные функции.

Результаты проверок говорят о том, что нарушения законодательства в лесном хозяйстве приобрели массовый характер, а система контроля в отрасли нуждается в реформировании.

Обеспокоенность вызывает состояние инвентаризации лесов, лесоустройства и постановки земель на государственный кадастровый учет, которые выполнены менее чем на половине их площади. Подобная ситуация создает условия для незаконного отчуждения и использования лесных земель, являющихся федеральной собственностью. Повсеместно распространены факты самовольного захвата лесных угодий, нерационального использования лесов.

Следует отметить, что надзор на данном направлении необходимо осуществлять на системной основе, в тесном взаимодействии с правоохранительными органами (МВД России, ФСБ России), контрольно-

ревизионными органами (счетные палаты, КРУ, УФАС России), органами государственного управления и лесного надзора (органы Рослесхоза, Росприроднадзора, уполномоченные региональные органы государственной власти).

Прежде всего следует наладить постоянный надзор за законностью нормативных правовых актов представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В целях предупреждения принятия незаконных нормативных правовых актов участвуйте в заседаниях рабочих групп, комитетов, где обсуждаются проекты таких актов.

Заслуживает положительной оценки участие прокуроров в разработке модельных нормативных правовых актов.

Активнее используйте такую форму прокурорского реагирования, как объявление предостережения в случае, когда существует угроза принятия незаконного нормативного правового акта.

Вносите предложения о необходимости принятия конкретных нормативных правовых актов.

Здесь необходимо отметить положительный опыт работы прокуратуры Иркутской области.

Так, совместная работа прокуратуры, Правительства и Законодательного Собрания области в течение 2016 года обеспечила принятие областного закона от 30.11.2016 № 100-ОЗ «Об организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области», а также Закона Иркутской области от 27.12.2016 № 133-ОЗ «Об административной ответственности за нарушение Закона «Об организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области».

Принятие перечисленных законов направлено, прежде всего, на защиту лесов, пресечение незаконных рубок лесных насаждений и фактов вовлечения незаконно заготовленной древесины в легальный оборот.

Думаю, на территории наиболее лесных регионов страны этот опыт также будет полезен.

Все принятые нормативные правовые акты, в том числе вносимые в них изменения, необходимо анализировать, давать оценку их законности.

Необходимо иметь в виду, что представленные в информационных правовых системах, таких как «Консультант+», «Гарант», «Эталон» и других, нормативные правовые акты не всегда являются актуализированными.

В этой связи в органах государственной власти необходимо проводить соответствующие сверки.

Важно помнить, что несвоевременное выявление незаконных нормативных правовых актов может привести к неправомерному использованию лесных участков и древесины, нарушению прав граждан и субъектов предпринимательской деятельности.

Незаконные правовые акты опротестовываются. Отказывают прокурору в удовлетворении обоснованных требований – обращайтесь в суд. Кроме того, в целях привлечения к дисциплинарной ответственности виновных должных лиц, устранения причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, руководителям уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления необходимо вносить представления.

Особое внимание обращайте на лесохозяйственные регламенты лесничеств, а также должностные регламенты государственных служащих.

Изучение представленных органами прокуратуры докладных записок показало, что в большинстве регионов имели место факты неотнесения расположенных на особо охраняемых природных территориях лесов к категории защитных. В этой связи прокурорами на лесохозяйственные регламенты лесничеств принесены протесты, руководителям региональных уполномоченных органов исполнительной власти внесены представления об устранении нарушений закона.

Например, прокуратурой Томской области опротестовано 10 лесохозяйственных регламентов, которые не предусматривали всех методов

лесовосстановления, определенных приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29.06.2016 № 375, содержали противоречащий статье 53 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» перечень объектов охотничьей инфраструктуры. Кроме того, вопреки положениям статьи 102 Лесного кодекса Российской Федерации в регламентах отсутствовала категория защитности «Леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях» для территории, занятой государственными зоологическими заказниками областного значения. Лесные участки, расположенные на территории государственного заказника «Октябрьский», были незаконно отнесены к эксплуатационным лесам. Указанные протесты рассмотрены, удовлетворены, разработаны проекты приказов о внесении изменений в соответствующие нормативные правовые акты.

Особое внимание уделяйте лесным планам регионов, планам тушения лесных пожаров, так как именно данные документы формируют государственную политику в лесной сфере региона. Такие планы должны соответствовать фактическому наличию соответствующей лесной инфраструктуры, противопожарного оборудования. При наличии нарушений в планах необходимо вносить представления главам регионам или обращаться в суд в случае невыполнения требований прокурора.

Нарушения в лесной сфере нередко носят комплексный характер, связаны с незаконными посягательствами на земельные ресурсы. Не чистые на руку предприниматели, как правило, хорошо организованы, а роли в преступных сообществах четко распределены. Нередко содействие им оказывают лесничие.

Приведу несколько примеров из прокурорской практики.

В Республике Бурятия автономным учреждением «Заиграевский лесхоз» с индивидуальным предпринимателем заключен договор купли-продажи лесных насаждений сроком действия до 28.12.2016. Выездная проверка в марте 2017 года

показала, что рубка древесины на лесосеке неправомерно продолжена. Вместе с тем лесничим Заиграевского лесничества подписан не соответствующий действительности акт выполненных работ. По материалам прокурорской проверки следственными органами возбуждено и расследуется уголовное дело по части 1 статьи 292 (служебный подлог) УК РФ. Приговором Заиграевского районного суда от 11.05.2017 двое подсудимых признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного частью 3 статьи 260 УК РФ.

В Омской области несмотря на обнаружение незаконно срубленных деревьев, одним из лесничих в следственные органы направлены материалы лишь по уничтожению лесных насаждений на сумму 1,3 млн. руб. при общем ущербе в 10 млн. руб. По инициативе Тарской межрайонной прокуратуры следственными органами 20.11.2017 возбуждено и расследуется уголовное дело по части 1 статьи 293 (халатность) УК РФ, в рамках которого инспектору предъявлено обвинение. По фактам укрытых рубок расследуется уголовное дело по части 3 статьи 260 УК РФ.

В этой связи эффективная работа на данном направлении возможна только при условии грамотно выстроенного взаимодействия с органами МВД России, ФСБ России, Росфинмониторинга.

Необходимо нацеливать данные органы, особенно подразделения осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, на ежедневную работу по выявлению и пресечению нарушений в данной сфере. Особое внимание уделять случаям аффилированности лесничих с лесопользователями, несоблюдения ими антикоррупционных ограничений, а также деятельности организованных преступных групп.

Если видите, что данные органы недорабатывают, проявляют пассивность, вносите представления руководителям, ставьте вопрос о дисциплинарной ответственности соответствующих сотрудников. Если и на этом уровне игнорируют ваши законные требования, готовьте проекты представлений руководителям МВД России, ФСБ России и направляйте их в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

То же самое можно сказать и о взаимодействии с контрольно-ревизионными органами (счетные палаты, КРУ, УФАС России). К проверкам, где планируется анализировать вопросы законности проведения торгов, расходования бюджетных средств, привлечение специалистов названных органов является обязательным.

Существенным подспорьем в деле выявления нарушений лесного законодательства являются тесное сотрудничество с общественными экологическими организациями, регулярный анализ публикаций в средствах массовой информации, сети Интернет, складывающейся в регионе судебной практики.

На основании организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации докладные записки о проверках исполнения лесного законодательства предоставляются прокурорами в Генеральную прокуратуру Российской Федерации каждое полугодие.

Переходя к конкретным объектам надзора, следует отметить, что важнейшим направлением работы на данном направлении является надзор за уполномоченными региональными органами исполнительной власти, а также подведомственными им учреждениям, лесничествами, которым Российской Федерацией передан значительный объем полномочий в лесной сфере.

Как я уже сказал выше, должны регулярно проверяться все издаваемые ими правовые акты.

Внимательно также изучайте наряды указанных органов, содержащих переписку с хозяйствующими субъектами, на предмет навязывания не предусмотренных законодательством услуг по разработке и согласованию проектной документации, истребования не предусмотренных законом документов.

При выявлении таких фактов инициируйте направление в следственные органы материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам превышения и злоупотребления полномочиями, воспрепятствования законной предпринимательской деятельности.

Особое внимание обращайте на реализацию федеральных и региональных программ в лесной сфере. Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что нередко целевые показатели программ в полной мере не выполняются, иногда лесными инспекторами подписываются акты выполненных работ в то время, когда такие работы фактически не выполнены.

Необходимо своевременно и жестко реагировать на такие случаи, по факту служебного подлога материалы направлять в следственные органы. О выявленных нарушениях в обязательном порядке информируйте глав регионов, полномочных представителей Президента Российской Федерации.

На особом контроле должны быть вопросы целевого использования субвенций из федерального бюджета на финансирование переданных полномочий в лесной сфере. По каждому факту нецелевого использования соответствующих средств необходимо организовывать доследственную проверку, добиваться их возврата в бюджет.

Следует должным образом организовать работу по понуждению органов лесного хозяйства к выполнению актуального лесоустройства. Положительный опыт работы в этой части есть.

В частности, в Хабаровском крае управление лесами Правительства края не участвовало в проведении мероприятий по лесоустройству. В этой связи органами прокуратуры края к управлению предъявлены в суд иски в целях понуждения к выполнению обязанности по организации проведения работ по лесоустройству путем таксации лесов, проектирования мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов в границах лесничеств края. По 15 лесничествам заявления прокуроров признаны судом обоснованными и удовлетворены, на управление лесами Правительства края возложена соответствующая обязанность.

Необходимо досконально разобраться с вопросами постановки земель лесного фонда на государственный кадастровый учет. Проверки показывают, что в Красноярском крае на кадастровый учет поставлено лишь 15,9 % лесных земель, Иркутской области – 57,7 %. Подобная ситуация создает условия для незаконного

отчуждения и использования лесных земель, являющихся федеральной собственностью.

В том случае, если выявляются факты наложения категорий земель, необходимо установить, почему так произошло, были ли выполнены надлежащим образом лесоустроительные работы. По каждому такому факту, повлекшему отчуждение земель лесного фонда, оценивайте действия лесничих, сотрудников Росимущества на предмет халатности.

С сожалением констатирую, что во всех регионах не организовано восстановление нарушенных лесов. Планируемые субъектами объемы посадки деревьев на лесных участках, не переданных в аренду, позволяют лишь частично компенсировать площади вырубки.

Учитывая масштаб названных проблем, Генеральной прокуратурой Российской Федерации в декабре 2017 года внесено представление Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации Донскому С.Е., во исполнение которого ведомством разработан детальный план устранения нарушений.

Мерами прокурорского реагирования необходимо добиваться, чтобы площади нарушенных лесов полностью восстанавливались.

По данным Рослесхоза несмотря на значительные финансовые затраты повсеместно качество лесовосстановительных работ является неудовлетворительным. Проверяйте наличие у организаций, которые занимаются такой деятельностью разрешительной документации, целевое использование выделяем финансовых средств и выполнение соответствующих работ в полном объеме.

Все заключения государственных экспертиз проектов освоения лесов, договоры аренды лесных участков, купли-продажи лесных насаждений и соответствующие материалы, подтверждающие выполнение предусмотренных ими мероприятий, должны Вами проверяться.

Изучение результатов прокурорских проверок показывает, что нарушения в данной сфере повсеместно распространены.

К примеру, в Кемеровской области арбитражным судом удовлетворено 7 заявлений прокуратуры о признании недействительными заключенных областным департаментом лесного комплекса с лесопользователями дополнительных соглашений к договорам аренды лесных участков, уменьшавших в отсутствие законных на то оснований размер арендной платы.

В Сахалинской области региональным министерством лесного и охотничьего хозяйства вопреки требованиям статьи 74 ЛК РФ в договор аренды лесного участка, заключенного с лесопользователем, дополнительным соглашением внесены изменения в части уменьшения объема лесовосстановительных мероприятий. Указанные факты в деятельности министерства были неединичны. В этой связи Сахалинским межрайонным природоохранным прокурором в Арбитражный суд Сахалинской области направлены заявления с требованием о признании ничтожными отдельных положений указанных дополнительных соглашений к договорам аренды, которые рассмотрены и удовлетворены. Договоры приведены в соответствие с законом.

Прокурорами вскрыты многочисленные факты заключения от имени умерших граждан с лесничествами договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд в целях отопления.

Так, в Костромской области выявлено 3 подобных фиктивных договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан, заключенных в 2012, 2013 годах казенными учреждениями «Поназыревское лесничество» и ОГКУ «Костромское лесничество». Только после вмешательства прокуроров решениями судов от 24.01.2017 и 14.04.2017 названные договоры признаны недействительными, следственными органами возбуждены и расследуются уголовные дела по статье 260 УК РФ.

Постоянно в поле зрения органов прокуратуры должны находиться вопросы противодействия лесным пожарам.

Ежегодно в Российской Федерации фиксируется более 10 тыс. пожаров в лесах на площади свыше 2 млн. га. На борьбу с этим стихийным бедствием государством тратятся колоссальные ресурсы.

Вместе с тем сформированная в регионах система предупреждения и тушения пожаров не способна эффективно обеспечивать безопасность населенных пунктов, объектов экономики. Многие средства пожаротушения устарели и выработали свой ресурс.

Прокуроры оперативно реагируют на негативные тенденции в этой сфере.

Только в прошлом году ими выявлено более 22,5 тыс. нарушений законов в области охраны лесов от пожаров. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования к дисциплинарной и административной ответственности привлечено свыше 5 тыс. лиц.

Во многом благодаря принципиальной позиции и своевременному вмешательству органов прокуратуры в 2017 году удалось предотвратить случаи распространения огня на населенные пункты, гибели людей в связи с пожарами в лесах.

Проверки показали, что наиболее неблагополучная ситуация в 2017-2018 годах складывается в Республике Бурятия, Забайкальском, Красноярском, Приморском краях, Амурской, Иркутской областях, Еврейской автономной области.

К сожалению, нередко бездействие лесничих, призванных охранять лес, способствует распространению огня.

К примеру, неспособность оперативно ликвидировать в 2018 году лесные пожары на территории лесного фонда Приморского края (Кавалеровское, Уссурийское лесничества) привела к увеличению их площади в десятки раз с момента обнаружения. При этом тушение 14 лесных пожаров площадью 20 га (Кавалеровское лесничество) осуществлялось силами лишь 5 сотрудников, что было явно недостаточно для оперативной ликвидации возгорания. Подобная ситуация потребовала прокурорского вмешательства.

В Забайкальском крае по инициативе прокурора Хилокского района по факту несвоевременного направления на тушение пожара сил и средств директор Хилокского филиала «Забайкаллесхоз» привлечен к административной ответственности по части 2 статьи 20.6 (невыполнение норм и правил по

предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Пришло время по каждому факту несоответствия сил и средств предупреждения и тушения лесных пожаров установленным нормативам обращаться в суды с требованием о признании бездействия органов государственной власти незаконным и обязании обеспечить подразделения по борьбе с лесными пожарами соответствующей техникой и ресурсами.

Распространению лесных пожаров, влекущему тяжкие экологические последствия, способствует неисполнение органами лесного хозяйства обязанности по тушению лесных пожаров в темное время суток, а также непринятие достаточных мер к обеспечению тушения локализованных лесных пожаров по всей их площади. Такое бездействие уполномоченных органов и организаций вызывает необходимость судебного понуждения исполнять требования законодательства.

Так, в Иркутской области в судебном порядке признаны незаконными бездействие 12 областных государственных автономных учреждений по нетушению лесных пожаров в темное время суток с обеспечением искусственного освещения. С учетом требований прокурора лесхозам установлен срок для добровольного исполнения судебного решения.

Следует отметить, что лесные пожары нередко играют на руку недобросовестным предпринимателям. Нередко лес умышленно поджигается с целью расчистить территорию под будущую застройку жилых домов и иных объектов. Прошу ориентировать органы МЧС России, МВД России на более активную работу в отношении таких поджигателей.

В последнее время участились случаи искажения органами лесного хозяйства статистической отчетности о тушении лесных пожаров, что также требует прокурорского вмешательства.

На что необходимо обратить внимание при организации на региональном уровне проверок исполнения законодательства о пожарной безопасности в лесах.

Прежде всего, изучайте сводный план тушения лесных пожаров в регионе на предмет соблюдения порядка его разработки и утверждения, соответствия его разделов фактическому наличию средств и техники, достаточности данных ресурсов.

Поэтапно проверяйте выполнение в регионе установленных статьями 53, 53.1, 53.2 Лесного кодекса Российской Федерации мер пожарной безопасности в лесах, которые включают конкретные мероприятия по: предупреждению лесных пожаров; мониторингу пожарной опасности в лесах и лесных пожаров.

Особое внимание обращайте на своевременность и полноту мероприятий по введению ограничения пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности.

Анализируйте установленные статьей 53.4 Лесного кодекса Российской Федерации меры по тушению лесных пожаров (обследование лесного пожара с использованием наземных, авиационных или космических средств; доставку людей и средств тушения лесных пожаров к месту тушения лесного пожара и обратно; локализацию лесного пожара; ликвидацию лесного пожара и другие).

Обязательной оценке подлежат предусмотренные статьями 53.6 и 53.7 Лесного кодекса Российской Федерации мероприятия по ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров и ее последствий (аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении такой чрезвычайной ситуации и другие).

Проверяйте своевременность проведения установленных статьей 57 Лесного кодекса Российской Федерации авиационных работы по охране лесов от пожаров.

С привлечением территориальных органов Федерального казначейства, ФАС России, региональных КРУ оценивайте законность размещения государственных и муниципальных заказов на выполнение соответствующих работ и оказание услуг, целевое использование бюджетных средств.

Отдельно хотелось бы остановиться на проблеме, не решив которую в ближайшее время мы можем потерять наиболее ценные, здоровые леса. Я имею ввиду незаконную рубку.

Нелегальная заготовка и контрабандный вывоз лесных ресурсов из России приняли огромные масштабы.

В 2016 году введена в эксплуатацию Единая государственная система учета круглых лесоматериалов. Ее практическое применение пока не привело к реальному улучшению ситуации.

По данным Рослесхоза, только в 2017 году лесными инспекторами выявлено более 17 тыс. случаев незаконной заготовки древесины на 11,5 млрд. руб. К установленным лицам органами лесного хозяйства предъявлены требования о возмещении вреда на сумму 1,1 млрд. руб. При этом реально взыскано только 415 млн. руб.

Одной из причин этому является низкая выявляемость лиц, совершивших незаконные рубки. Из зафиксированных лесными инспекторами в 2017 году случаев 49 % совершены не установленными лицами.

Прокуроры держат данный вопрос на постоянном контроле, используя полномочия для защиты интересов государства и общества. Только в 2017 году судами удовлетворено около 3 тыс. заявлений органов прокуратуры в сфере лесопользования на сумму свыше 4,8 млрд. руб. По материалам прокурорских проверок возбуждено более 1,2 тыс. уголовных дел. Отрицательная оценка деятельности Рослесхоза и региональных органов власти нашла отражение во внесенном в декабре 2017 года Генеральной прокуратурой Российской Федерации представлении Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Анализ состояния законности свидетельствует о том, что существующий порядок осуществления государственного лесного надзора не всегда позволяет лесным инспекторам своевременно и в полной мере реагировать на совершенные правонарушения, взыскивать причиненный вред. Приведу пример. По информации Рослесхоза, для обеспечения патрулирования лесов в соответствии с нормативами Минприроды России необходимо увеличить численность

инспекторов на 19 тыс. сотрудников. В среднем по стране площадь лесов, охраняемая одним лесничим, составляет 53 тыс. га.

В этой связи результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, повсеместно распространены случаи несвоевременного выявления лесничими незаконных рубок древесины.

По информации прокуратуры Омской области, в 2017 году – I квартале 2018г. по причине неустановления виновных лиц следственными органами приостановлено расследование 178 уголовных дел, возбужденных по статье 260 УК РФ.

Основной причиной такого положения дел явилось направление органом лесного хозяйства и лесничествами соответствующих материалов в правоохранительные органы спустя длительное время после совершения преступлений, что обусловлено поздним выявлением лесниками незаконных рубок леса. Подобная ситуация приводит к утрате возможности установления виновных лиц и свидетелей правонарушения, а также фиксации вещественных доказательств.

В этой связи Омской межрайонной природоохранной прокуратурой начальнику главного управления лесного хозяйства области внесено представление.

О чем в этой связи хотелось бы сказать. Халатность лесничих недопустима, иначе в ближайшее время мы можем потерять наиболее ценные леса. Поэтому каждый такой факт должен получить уголовно-правовую оценку. Необходимо в каждом случае добиваться от региональных органов власти и органов МВД России установления виновных лиц и возмещения причиненного окружающей среде вреда.

Отдельно Ваше внимание хотел бы заострить на неправомерных фактах сплошной рубки здоровой древесины под видом санитарных рубок. Нередко на таких участках потом появляются коттеджные поселки, незаконно заготавливается древесина ценных пород.

Только один пример. В Иркутской области сотрудники филиала ФБУ «Рослесозащита», после согласования с руководством регионального органа лесного хозяйства, провели лесопатологическое обследование заказника регионального значения «Туколонь», по результатам которого необоснованно назначили сплошные санитарные рубки лесных насаждений. Под видом такой рубки был уничтожен уникальный реликтовый лес на площади 116 га, ущерб лесному фонду составил 880 млн. руб. По данному факту по материалам Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры органами Следственного комитета Российской Федерации возбуждены и расследуются уголовные дела по части 3 статьи 286 (превышение должностных полномочий), части 3 статьи 260 (незаконная рубка лесных насаждений) УК РФ. Директору лесхоза прокурором объявлено предостережение о недопустимости продолжения запланированной вырубki древесины на территории заказника на площади 500 га.

Привлекайте к проверкам аналогичных фактов экспертов, общественные организации, ориентируйте правоохранительные органы на выявление подобных случаев.

Проверки Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуроров на местах показали, что администрирование Рослесхозом и региональными органами исполнительной власти платы за использование лесов находится на крайне низком уровне. В бюджетную систему не поступают значительные суммы.

Цифры колоссальные. В настоящее время соответствующая задолженность лесопользователей достигла около 6 млрд. руб. Размер безнадежной к взысканию недоимки в федеральный бюджет составил 1 млрд. руб. Аналогичная ситуация характерна, как я уже отметил, и в части возмещения вреда, причиненного лесным ресурсам от незаконных рубок леса.

К примеру, в Забайкальском крае прокурором установлено бездействие регионального министерства природных ресурсов края по администрированию платы за пользование лесами, ведомством не проводилась претензионная работа по всем лесопользователям, не направлялись иски в суд. В этой

связи прокуратурой края министру внесено представление, по результатам рассмотрения которого задолженность по плате за пользования лесами снизилась на 43 млн. руб.

В Омской области отсутствие в региональном органе лесного хозяйства сведений о реальных правонарушителях влечет низкий уровень возмещения вреда лесам. При этом в 2017 году в целом по региону взыскано лишь 9,6 % от его общего размера.

В связи с массовыми нарушениями в данной сфере Генеральной прокуратурой Российской Федерации в декабре 2017 года внесено представление Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации, ведомством принимаются меры по устранению нарушений.

Призываю обратить самое пристальное внимание данной проблеме. По каждому факту задолженности контролирующим органом должны быть приняты исчерпывающие меры реагирования, включая обращение в суд с соответствующим заявлением. При этом в суде должно быть заявлено ходатайство о применении к должнику мер обеспечительного характера.

Важным является вопрос законности организации органами лесного надзора (я имею ввиду органы Росприроднадзора, региональные органы власти, МСУ) плановых и внеплановых проверок субъектов предпринимательской деятельности. Внимательно анализируйте план плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, соответствие его состоянию законности в регионе, обоснованность включения в него конкретных объектов. Проверяйте, обоснованно ли проводятся внеплановые проверки, согласовываются ли выездные проверки с органами прокуратуры.

В каждом случае при наличии нарушений оценивайте действия чиновников на предмет наличия состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.6.1. КоАП РФ.

Необходимо также самое пристальное внимание уделять соблюдению органами лесного хозяйства законодательства о порядке рассмотрения обращений

граждан. Статьей 5.59 КоАП РФ предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для привлечения виновных лиц к административной ответственности.

В поле зрения прокуроров постоянно должны находиться вопросы соблюдения лесничими требований законодательства об административных правонарушениях.

Не мне вам объяснять, что нередко лесными инспекторами, при наличии оснований, протоколы о лесонарушениях не составляются, нарушается порядок привлечения лиц к административной ответственности, не соблюдаются права участников производства по делам об административных правонарушениях.

К примеру, в Республике Бурятия региональным агентством лесного хозяйства не инициировалось привлечение правонарушителей, не уплативших в установленные сроки штрафы, к административной ответственности по статье 20.25 КоАП РФ. Так, из 217 таких лиц протоколы о возбуждении дел по части 1 статьи 20.25 КоАП РФ составлены лишь в отношении 103 лиц (47,5 %). По результатам проверки прокуратурой республики руководителю регионального агентства лесного хозяйства внесено представление. Агентством во исполнение требований прокурора обеспечено устранение нарушений.

Несколько слов уделю реализации полномочий в лесной сфере органами местного самоуправления.

Не открою секрет, если скажу, что все городские леса должны быть поставлены на кадастровый учет, в них должны быть созданы лесничества, они должны охраняться, они должны фигурировать в материалах территориального планирования, правилах землепользования и застройки. Этого и нужно добиваться от муниципальных образований. Наиболее эффективный способ - обращение в суд с заявлением о признании бездействия незаконным и обязанности выполнить соответствующие требования закона.

В последнее время особую обеспокоенность вызывают факты неправомерного включения органами местного самоуправления, без согласования с Рослесхозом, земель лесного фонда в черту населенных пунктов.

Необходимо незамедлительно реагировать на данные факты, иначе такие земельные участки будут моментально переведены в земли населенных пунктов и впоследствии застроены.

Примеры эффективности прокурорского реагирования имеются. В Тверской области по требованию Осташковской межрайонной природоохранной прокуратуры судом признано незаконным включение в границы одного из поселений Селижаровского района свыше 7 тыс. гектаров лесных земель.

Результаты проверок показывают, что практически повсеместно муниципальные образования не соблюдают правила пожарной безопасности, в населенных пунктах отсутствуют или находятся в неисправном состоянии средства оповещения населения о чрезвычайной ситуации, не организованы по периметру поселений минерализованные полосы, нет свободного доступа к противопожарным водоемам и так далее.

Следует помнить, что итогом преступной беспечности муниципальных чиновников являются пострадавшие люди, уничтоженное имущество.

Только в Красноярском крае в 2017 году в результате разгула стихии было уничтожено или повреждено 160 жилых домов, без жилья осталось свыше 600 граждан, погибло 3 человека. Размер причиненного имуществу и природным объектам вреда составил свыше 550 млн. руб.

Держите данные вопросы на постоянном контроле.

Отдельно хотелось бы остановиться на вопросах реализации полномочий в данной сфере территориальных органов Федеральной службы судебных приставов.

Ни для кого не секрет, что данными органами не всегда принимаются исчерпывающие меры по исполнению судебных решений, а именно, не организуется розыск должников и их имущества, неправомерно прекращается исполнительное производство и т.д.

Сами понимаете, можно выиграть дело в суде, но если решение не исполнено, то грош цена всей предыдущей работе. Этого ни в коем случае нельзя

допускать. Судебный пристав должен отчетливо понимать, что исполнительное производство он не сможет положить под сукно, по нему необходимо активно работать. Если забудет, то представление прокурора с постановкой вопроса о дисциплинарной ответственности не заставит себя долго ждать. Именно такой методики необходимо придерживаться.

То же самое, кстати говоря, следует отметить и в части надзора за теми решениями, которые принимаются органами дознания и следствия МВД России, ФСБ России.

Неправомерные постановления об отказе в возбуждении, о приостановлении расследования и прекращении уголовные дел должны прокурором незамедлительно отменяться, а виновные сотрудники привлекаться к ответственности. В противном случае направляйте материалы проверок и проекты актов прокурорского реагирования в соответствующие подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации для принятия решений.

Несколько слов об организации проверок лесопользователей.

Обращайте внимание на неукоснительное соблюдение ими проектов освоения лесов, освоение расчетной лесосеки, выполнение требований защиты лесов от вредных организмов и правил пожарной безопасности, соблюдение условий договоров аренды лесных участков и купли-продажи лесных насаждений. Мерами прокурорского реагирования нацеливайте, прежде всего, органы лесной охраны на устранение выявленных в деятельности хозяйствующих субъектов нарушений.

И в заключении хотелось сказать вот о чем. Проблем в лесной отрасли накопилось много. Сохранение леса — обязанность каждого гражданина, ответственность перед будущими поколениями. Назрела необходимость формирования в обществе бережного отношения к лесным богатствам страны. По нашему мнению в наиболее лесных регионах в школах, техникумах, ВУЗах необходимо ввести уроки лесной культуры, на которых разъяснять молодежи пагубность загрязнения лесов отходами, правила пожарной безопасности, бережливого отношения к «легким планеты» и другие важные аспекты.

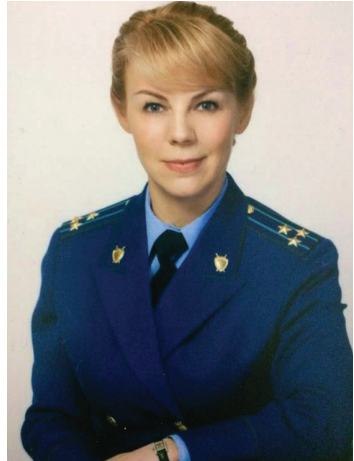
Целесообразно шире практиковать на местах мероприятия по посадке новых деревьев и кустарников, уборке мусора.

Убедительная к вам просьба - донесите эту мысль у себя в регионах до чиновников соответствующих уровней.

В завершении хотелось бы отметить, что проблемы в лесной отрасли носят комплексный характер, их решение требует скоординированного межведомственного взаимодействия, согласованных усилий органов государственной власти и местного самоуправления всех уровней, добросовестных лесопользователей, а также общественных организаций и граждан.

Я.Ю. Васильева

Заведующая кафедрой уголовно-правовых дисциплин Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции



Отграничение уголовно-наказуемой незаконной рубки лесных насаждений от правонарушения, предусмотренного ст. 8.28 КоАП РФ

Тема моего выступления в настоящее время для правоприменителей, в том числе прокурорских работников, несомненно, является актуальной.

Прежде чем непосредственно рассмотреть вопрос об отграничении уголовно-наказуемого деяния от административного правонарушения, необходимо обратить внимание на стратегический подход государства к борьбе с правонарушителями, допустившими незаконную рубку леса.

Во-первых, Государственная программа «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы предусматривает охрану и защиту лесов, сокращение потерь лесного хозяйства от пожаров и незаконных рубок, для чего предлагается изменить уровень организации и финансирования охраны лесов и усилить систему государственного лесного надзора.

Во-вторых, основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года акцентируют внимание на использовании механизмов усиления ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды и обеспечение неотвратимости наказания за экологические преступления.

И, в-третьих, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации также отмечает недостаточную эффективность государственного контроля за состоянием окружающей среды.

Генеральным прокурором России в целях обеспечения надлежащей организации органами прокуратуры надзора за исполнением законодательства об охране окружающей среды и природопользовании был издан приказ от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании». Согласно пункту 3.21 данного приказа прокуроры обязаны при выявлении в ходе проверки соблюдения законодательства об охране окружающей среды и природопользовании признаков экологических преступлений на основании пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ незамедлительно выносить постановления о направлении соответствующих материалов в следственные органы.

Специалистам известно, что выявляемые нарушения закона в сфере лесопромышленного комплекса носят чрезвычайно пагубный характер для экологии и экономики страны. Незаконные рубки лесных насаждений являются одним из самых распространенных составов экологических преступлений в России.

Согласно статистическим данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за последние пять лет количество лиц, осужденных за незаконные рубки лесных насаждений в России составило следующие значения:

	2013	2014	2015	2016	2017
Ст. 260 ч. 1	1 997	1 853	1 579	1 483	1 339
Ст. 260 ч. 2	1 047	1 012	1 054	928	806
Ст. 260 ч. 3	1 890	1 960	2 058	2 047	2 074

Из приведенной таблицы видно, что количество лиц осужденных за незаконные рубки лесных насаждений, совершенные в особо крупном размере, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (часть 3 статьи 260 УК РФ), с каждым годом увеличивается, что способствует реализации принципа неотвратимости уголовной ответственности.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» (п. 1.9) прокурорам предписано исключить поверхностный подход к подготовке материалов, направляемых в следственные органы и органы дознания в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ, а мотивированные постановления выносить только при сборе достаточных сведений для вывода о наличии признаков уголовно наказуемого деяния. В случае их вынесения осуществлять надзор за законностью и обоснованностью принимаемых решений.

Какие же проблемы возникают у прокурора в связи с выполнением требований приказа № 165, касающихся выявления признаков уголовно-наказуемого деяния, предусмотренного статьей 260 УК РФ?

Во-первых, диспозиция статьи 260 УК РФ является отсылочной, т.е. для ее применения необходимо обратиться к базовому законодательству. А именно:

1) Лесной кодекс Российской Федерации, где содержится понятийный аппарат;

2) постановление Правительства Российской Федерации от 08.05.2007 № 273, в котором описан порядок исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства (здесь же необходимо использовать Методику исчисления размера вреда, причиненного лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям

деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства).

3) постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», разъясняющее сложные вопросы судебной практики.

Обратим внимание на саму конструкцию состава данного преступления.

Важнейшие для правоприменителей положения содержатся в примечании к статье 260 УК РФ: «Значительным размером в настоящей статье признается ущерб, причиненный лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам, исчисленный по утвержденным Правительством Российской Федерации таксам и методике, превышающий пять тысяч рублей, крупным размером - пятьдесят тысяч рублей, особо крупным размером - сто пятьдесят тысяч рублей».

Уважаемые коллеги! Обратите внимание на конструкцию данного состава преступления. Как он сформулирован законодателем? Как формальный или материальный? Необходимо разобраться в данном вопросе.

Раз в самой диспозиции состава нет указания на наступление общественно опасных последствий, то соответственно состав преступления является формальным, а значит, форма вины умышленная и умысел только прямой. Поэтому необходимо установить и доказать, что злоумышленник осознавал, понимал и желал совершения данного преступления. Однако, не всё так просто с данным составом. Давайте вместе внимательно изучим Примечание к нему.

Для определения конструкции состава следует определить значение термина «ущерб», приведенного в примечании к статье 260 УК РФ, для чего сопоставим два используемых в статье понятия – «...если эти деяния

совершены в значительном размере», и в ее примечании – «значительным размером в настоящей статье признается ущерб ...».

Первое понятие делает акцент на том, что именно деяние совершается в значительном размере, а значит, можно сделать предварительный вывод о том, что размер произведенной рубки или повреждения относится к характеристике самого деяния.

Второе же понятие свидетельствует о том, что для признания деяния уголовно наказуемым необходимо причинение ущерба определенного размера, а ущерб является характеристикой преступного последствия, так как отражает убыток, причиненный окружающей природной среде.

В этой связи возникает двусмысленное толкование – «значительный размер» относится к деянию или к его последствию?

Преступное деяние должно оцениваться в однократном размере по стоимости древесины на корню в случае, когда дерево не спилено (хотя некоторые правоприменители ошибочно квалифицируют незаконную рубку по действительной стоимости древесины на корню без учета повышающих коэффициентов). Ущерб же исчисляется по таксам, которые равны многократной величине от стоимости древесины на корню.

Таким образом, представляется более правильным отнесение понятия «значительный размер» к характеристике размера последствий, причиненных преступлением.

Используемое словосочетание «до степени прекращения роста» также говорит в пользу материальности состава, так как подразумевается гибель биологического объекта, а это является последствием преступного деяния, а не самим деянием. В данном конкретном случае можно усмотреть сходство с составом преступления, предусмотренным статьей 105 УК РФ «Убийство», который является материальным, поэтому преступление считается оконченным с момента наступления смерти человека. Также и в статье 260 УК РФ, если в результате указанных в статье действий не произойдет гибели

древесно-кустарниковой растительности, то и говорить об оконченом преступлении нет оснований.

Таким образом, можно утверждать, что именно гибель биологического объекта является преступным последствием преступления.

Учитывая изложенное, следует признать, что состав является материальным. Однако складывающаяся в настоящее время следственно-судебная практика идет по пути признания состава, предусмотренного статьей 260 УК РФ, формальным и соответственно – при наличии только прямого умысла виновного.

Предметом преступления являются лесные насаждения. К лесным насаждениям относятся: деревья, кустарники и лианы, произрастающие в лесах, а также деревья, кустарники и лианы, произрастающие вне лесов. Например, насаждения в парках, аллеях, отдельно высаженные в черте города деревья, насаждения в полосах отвода железнодорожных магистралей и автомобильных дорог или каналов. При этом не имеет значения, высажены ли лесные насаждения или не отнесенные к лесным насаждениям деревья, кустарники, лианы искусственно либо они произросли без целенаправленных усилий человека.

Не относятся к предмету преступлений лесные насаждения, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения (за исключением лесных насаждений, предназначенных для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений), на приусадебных земельных участках, на земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, в лесопитомниках, питомниках плодовых, ягодных, декоративных и иных культур, а также ветровальные, буреломные, сухостойные деревья, если иное не предусмотрено специальными нормативными правовыми актами.

При этом потерпевшим будет являться собственник непосредственно указанных насаждений, либо собственник земельного участка, на котором эти насаждения произрастали.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 21 разъяснено, что рубка таких насаждений, а равно их уничтожение или повреждение могут быть квалифицированы как хищение либо уничтожение или повреждение имущества.

Предметом преступления, предусмотренного статьей 260 УК РФ, признается сырораствующая древесно-кустарниковая растительность в своем естественном состоянии (то есть на корню).

Объективная сторона преступления представляет собой незаконную рубку или повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан.

Под рубкой лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников и лиан следует понимать их валку (в том числе спиливание, срубание, срезание, то есть отделение различными способами ствола дерева, стебля кустарника и лианы от корня), а также и иные технологически связанные с ней процессы (включая трелевку, частичную переработку и (или) хранение древесины в лесу).

В результате таких действий должно произойти полное прекращение естественного роста лесного насаждения.

Нельзя забывать, что в соответствии с пунктом 16 указанного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации незаконной является рубка указанных насаждений с нарушением требований законодательства, например рубка лесных насаждений без оформления необходимых документов, например:

- 1) договора аренды,
- 2) решения о предоставлении лесного участка,

3) проекта освоения лесов, получившего положительное заключение государственной или муниципальной экспертизы,

4) договора купли-продажи лесных насаждений, государственного или муниципального контракта на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов), либо в объеме, превышающем разрешенный, либо с нарушением породного или возрастного состава, либо за пределами лесосеки.

При этом договор аренды лесного участка или решение о предоставлении лесного участка на иных правах для заготовки древесины либо других видов использования лесов не являются достаточным правовым основанием для проведения рубок лесных насаждений. В частности, рубка лесных насаждений арендатором лесного участка считается незаконной в тех случаях, когда у такого лица отсутствуют документы для рубки лесных насаждений на арендованном участке (например, проект освоения лесов, получивший положительное заключение государственной или муниципальной экспертизы) либо были вырублены деревья, рубка которых не предполагалась проектом освоения лесов или произведена с нарушением сроков.

Рубка является незаконной также в случае, когда лицо, имея разрешительные документы, производит заготовку древесины не на отведенном ему участке, не тех пород деревьев и не в том количестве, которые указаны в разрешении. Кроме того, противоправной является рубка, осуществляемая на основании документов на лесопользование, полученных незаконным способом, в том числе и путем представления в органы при получении разрешения на рубку заведомо подложных документов.

К повреждению до степени прекращения роста лесных насаждений относятся такое повреждение, которое необратимо нарушает способность насаждений к продолжению роста (например, слом ствола дерева, ошмыг кроны, обдир коры, раздробление, смятие деревьев и кустарников,

выкорчевывание лесных насаждений с использованием механических средств или же без таковых). Для признания деяния уголовно наказуемым по статье 260 УК РФ в результате повреждения лесных деревьев, кустарников и лиан должно произойти полное прекращение их роста. В противном случае содеянное влечет административную ответственность по статье 8.28 КоАП РФ.

Способами повреждения деревьев и кустарников могут быть: наезд транспорта, повреждение при рубке других деревьев и кустарников; в ходе перемещения уже заготовленной древесины и др.

Хотелось бы отметить, что в помощь практическим работникам Университетом прокуратуры Российской Федерации в июне текущего года издан Комментарий к Уголовному Кодексу Российской Федерации под общей редакцией Ректора Университета доктора юридических наук, профессора О.С. Капинус. В нем сформулированы конкретные рекомендации по применению уголовно-правовых норм, основанные на нормативных и доктринальных правилах квалификации преступлений, правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. При подготовке Комментария использованы правовые мнения, подготовленные в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также результаты анализа и обобщения судебной практики по конкретным делам, практики прокурорского надзора.

Вот этот пример. Судом С. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью 3 статьи 260 УК РФ, то есть незаконного повреждения до степени прекращения роста лесных насаждений, в особо крупном размере при следующих обстоятельствах.

Являясь машинистом бульдозера, С. был направлен для производства работ по расчистке лесной дороги (профиля), проходящей в лесном массиве, с целью дальнейшего проезда по лесной дороге (профилю) транспортной техники на колесном ходу. Следуя по маршруту, С. обнаружил, что лесная

дорога (профиль) проходит по болотистой местности. Полагая, что проезд транспортной техники на колесном ходу по данным участкам лесной дороги будет затруднен, С. решил сделать объезд с левой и правой стороны от лесной дороги и выровнять данный участок, предварительно выкорчевав растущие на нем сырораствующие деревья различных пород.

Затем С., не имея соответствующего разрешения, незаконно, с помощью бульдозера повредил до степени прекращения роста деревья пород «береза», «ель» и «кедр», причинив тем самым ущерб в особо крупном размере на сумму 585 338 рублей¹.

Итак, вернемся к составу. Диспозиция части 2 статьи 260 УК РФ не является ссылочной, в ней определяется самостоятельная общая норма, а не специальные предписания, в которых предусматривается ответственность за то же деяние, что и в части 1 статьи 260 УК РФ, но с иными криминообразующими признаками.

В связи с этим, уголовная ответственность по пунктам «а» и «в» части 2 статьи 260 УК РФ наступает вне зависимости от того, совершена ли незаконная рубка лесных насаждений или не относящихся к лесным насаждениям деревьев, кустарников и лиан в значительном размере (это положение закреплено в п. 18 постановления Пленума ВС РФ от 18.10.2012 № 21).

Незаконная рубка, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, совершенные группой лиц.

Незаконная рубка лесных насаждений, совершенная группой лиц без предварительного сговора, может быть признана таковой только в случае, если она совершалась соисполнителями. При этом между ними не исключено распределение ролей. Для данной формы соучастия свойственна минимальная степень согласованности, что обусловлено невозможностью

¹ Архив Жигаловского районного суда Иркутской области.

сговора до момента начала преступления. Эта форма соучастия предполагает возможность сговора между участниками лишь во время совершения преступления, после начала выполнения объективной стороны преступления.

Например, судом прекращено на основании статьи 28 УПК РФ в связи с деятельным раскаянием уголовное дело в отношении Е. и Д., обвиняемых в совершении преступления, предусмотренного пунктом «а» части 2 статьи 260 УК РФ. Д. совместно с Е. проехали в лесной массив, где Е., зная, что у него и у Д. отсутствует какое-либо разрешение на рубку деревьев, осознавая противоправный характер и общественную опасность своих действий, имеющейся при себе бензопилой, стал спиливать сырораствующие деревья породы сосна. В это время Д., осознавая преступные действия Е., действуя в группе лиц без согласования с ним, присоединился к Е., оказывая помощь при валке деревьев. Действуя группой лиц без согласования, Е. и Д. произвели незаконную рубку путем спиливания 14 сырораствующих деревьев породы сосна, причинив ущерб в значительном размере². Этот пример приведен из судебной практики Республики Бурятия.

В пункте «в» части 2 статьи 260 УК РФ предусмотрена ответственность за незаконную рубку, а равно повреждение до степени прекращения роста лицом с использованием своего служебного положения. К таким лицам могут быть отнесены должностные лица, государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не относящихся к числу должностных лиц, лица, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в коммерческой организации независимо от формы собственности или в некоммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным учреждением. При этом злоупотребление должностными полномочиями или полномочиями лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной

² Тимошенко Ю.А. Глава 26. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общей редакцией доктора юридических наук, профессора О.С. Капинус; науч. ред. доктор юридических наук, профессор В.В. Меркурьев. – научно-практическое издание – Москва, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. С 1043-1044.

организации либо превышение должностных полномочий при незаконной рубке лесных насаждений не требуют дополнительной квалификации по статьям 285, 286 или 201 УК РФ³.

Незаконная рубка, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан признается совершенной в крупном размере, если деяния были совершены в значительном размере, т.е. причиненный ущерб, исчисленные по утвержденным Правительством Российской Федерации таксам и методике, превышал пятьдесят тысяч рублей.

В качестве признаков квалифицированного состава в части 3 статьи 260 УК РФ предусмотрены совершение преступления в особо крупном размере, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой. Незаконная рубка лесных насаждений в особо крупном размере имеет место, если причиненный ущерб, исчисленный по утвержденным Правительством Российской Федерации таксам и методике, превышал сто пятьдесят тысяч рублей.

Совершение незаконной рубки лесных насаждений группой лиц по предварительному сговору предполагает соисполнительство, когда двое или более лиц непосредственно совершают преступление или непосредственно участвуют в его совершении. Для квалификации действий лиц, совершивших преступление в составе группы лиц по предварительному сговору, не имеет значения, какие именно действия, входящие в объективную сторону состава преступления, выполнял каждый из соучастников преступления. Принципиальное значение имеет то, что их действия были направлены на достижение единого преступного результата — незаконной рубки лесных насаждений. Предварительный сговор, наличие которого необходимо для признания в действиях виновных лиц признаков совершения преступления группой лиц по предварительному сговору, предполагает выраженную в

³ Тимошенко Ю.А. Там же.

любой форме договоренность двух или более лиц, состоявшуюся до начала выполнения рубки или повреждения деревьев, кустарников или лиан⁴.

В соответствии с пунктом 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации №21 в случаях, когда согласно предварительной договоренности между соучастниками незаконной рубки насаждений в соответствии с распределением ролей каждый из них совершает отдельное действие, входящее в объективную сторону преступления (осуществляет спиливание (срубание или срезание) либо трелевку древесины, либо частичную переработку и (или) хранение в лесу), все они несут уголовную ответственность за незаконную рубку, совершенную группой лиц по предварительному сговору.

Субъектом преступления является лицо, достигшее к моменту совершения преступления 16-летнего возраста. Исключение составляет пункт «в» части 2 статьи 260 УК РФ в которой предусмотрена ответственность за незаконную рубку лесных насаждений лицом с использованием своего служебного положения. Если лицо совершило незаконную рубку лесных насаждений, посредством использования другого лица, не подлежащего уголовной ответственности в силу возраста, невменяемости или других обстоятельств (в том числе в связи с прекращением в отношении этого лица уголовного дела за отсутствием в деянии состава преступления), его надлежит привлекать к ответственности как исполнителя преступления, предусмотренного статьей 260 УК РФ.

Вот, что собой представляет состав преступления, предусмотренного статьей 260 УК РФ. Критерии отграничения данного уголовно-наказуемого деяния от правонарушения, предусмотренного статьей 8.28 КоАП РФ, обозначены в пункте 22 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 21.

⁴ Тимошенко Ю.А. Указ. соч. С. 1044.

Основным критерием разграничения уголовно-наказуемой незаконной рубки лесных насаждений (часть 1 статья 260 УК РФ) и незаконной рубки лесных насаждений, административная ответственность за которую предусмотрена частями 1 и 2 статьи 8.28 КоАП РФ, является значительный размер ущерба, причиненного посягательством, который должен превышать пять тысяч рублей (примечание к статье 260 УК РФ).

Рубка лесных насаждений арендаторами лесных участков, имеющими проект освоения лесов, получивший положительное заключение государственной или муниципальной экспертизы, с нарушением технологии заготовки древесины, в том числе рубки, без подачи отчета об использовании лесов подлежит квалификации по статье 8.25 КоАП РФ.

При разграничении преступления и административных правонарушений, необходимо учитывать, что квалификации по указанным частям статьи 8.28 КоАП РФ подлежит допущенное лицом повреждение лесных насаждений, которое не привело к прекращению их роста, независимо от размера причиненного ущерба, либо повреждение лесных насаждений до степени прекращения их роста при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных пунктами «а» и «в» части 2 статьи 260 УК РФ, если размер причиненного ущерба не достиг размера, определяемого в качестве значительного в соответствии с примечанием к статье 260 УК РФ.

Я.Б. Дицевич

Доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел судом Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, советник юстиции

**Проблемы организации и осуществления прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды. Проблемы правоприменительной практики**

Органами прокуратуры России реализуются важнейшие полномочия в сфере охраны окружающей среды. Анализ итогов правоприменительной практики на современном этапе позволяет выделить целый спектр проблем, возникающих при реализации как территориальными, так и специализированными прокурорами полномочий в области охраны природы.

К их числу следует отнести: недостаточную информационную обеспеченность природоохранной деятельности органов прокуратуры (включающую в себя, в частности, сложности выявления нарушений экологического законодательства; недостаточный уровень развития системы экологического мониторинга; сложности реализации процесса цифровизации государственного экологического управления), неэффективность деятельности органов государственного экологического надзора; сложности активизации производственного и общественного экологического контроля;

проблемы применения прокурором мер гражданско-правового характера при защите экологических интересов государства и общества; сложности осуществления деятельности по компенсации вреда, причиненного окружающей среде и многие иные. В рамках данной лекции представляется возможным остановиться на некоторых из указанных проблем, предложив пути выхода из сложившейся ситуации.

Прокурорами в соответствии с требованиями закона «О прокуратуре Российской Федерации» в ходе надзорной деятельности уделяется особое внимание надзору за законностью деятельности государственных природоохранных органов. При этом во многих российских регионах отмечается низкий уровень эффективности деятельности органов государственного экологического управления (в том числе, органов государственного экологического надзора).

К основным причинам сложившейся ситуации следует отнести, в том числе: недостаточную стабильность системы органов государственного экологического надзора; частую смену руководителей природоохранных государственных органов; ненадлежащее осуществление органами федерального государственного экологического надзора контрольных функций за реализацией региональными государственными органами переданных Российской Федерацией полномочий в сфере охраны окружающей среды; нарушение принципа независимости экологического надзора при организации деятельности природоохранных органов в отдельных российских регионах; низкий уровень материальной защищенности работников государственных природоохранных органов.

Существенным дестабилизирующим и коррупциогенным фактором, влияющим на сохранение высокого уровня правонарушаемости в природоохранной сфере, является недостаточная стабильность системы органов государственного экологического надзора. В настоящее время данная проблема является особо актуальной на региональном уровне, хотя до середины 2000-х годов и структура федеральных органов государственного

экологического управления была весьма нестабильна. Зачастую подобные структурные реорганизации государственных природоохранных органов (в частности, разделение, объединение ведомств) приводят к дестабилизации управленческой деятельности в рассматриваемой сфере в течение длительного периода времени, что наносит серьезный урон состоянию законности в области охраны окружающей среды.

В целях сдерживания подобных негативных тенденций работникам прокуратур субъектов Российской Федерации при проверке проектов нормативных актов органов исполнительной власти регионов о реорганизации природоохранных ведомств особое внимание следует уделять содержанию обоснований данных решений (которые бывают неубедительны и сводятся к проблемам неэффективности деятельности работников реформируемых ведомств, что подлежит решению в ином порядке).

Частая смена руководителей природоохранных государственных органов (в последние годы нередко в связи с привлечением их к уголовной ответственности, в основном за превышение должностных полномочий и получение взятки) также дестабилизируют работу данных структур ввиду длительного (до полугода) периода осуществления процедур назначения нового руководителя, зачастую влекущую полную смену руководящего и осязаемую ротацию инспекторского состава ведомства. Кроме того, подобное нарушение стабильности системы органов экологического управления и ее руководства создает условия для ухода от ответственности лиц, виновных в принятии неправомерных управленческих решений, наносящих колоссальный, подчас многомиллионный и многомиллиардный урон природе.

Ненадлежащее осуществление контрольных полномочий государственными федеральными органами власти за реализацией региональными государственными органами переданных Российской Федерацией функций по управлению федеральными природными ресурсами

также негативно влияет на качество природоохранной государственной деятельности.

Особенно наглядно данная проблема видна на примере деятельности органов управления лесными ресурсами – важнейшего объекта собственности Российской Федерации. В регионах отсутствует единый образ подобных ведомств, начиная с наименования, структуры, количества работников и заканчивая качеством реализуемых полномочий. Деятельность данных уполномоченных региональных государственных органов не всегда становится предметом постоянного контроля со стороны Рослесхоза. Более того, имеются случаи невыполнения требований Рослесхоза органами управления лесами в отдельных регионах.

Законодательное закрепление возможности изъятия Рослесхозом полномочий (или их части – например, полномочий по тушению лесных пожаров) у регионов, не справляющихся с реализацией своих функций в рассматриваемой сфере, способно оказать позитивный эффект на качество деятельности по сохранению российских лесных богатств.

Определенное негативное влияние на объективность деятельности природоохранных государственных органов оказывает нарушение законодательно закрепленного принципа независимости экологического надзора⁵ (предполагающего разделение хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности природоохранных органов), допускаемое в некоторых субъектах Российской Федерации при формировании структуры государственных природоохранных органов регионального уровня. Например, в отдельных субъектах Федерации в государственных органах, реализующих контрольно-надзорные полномочия в сфере охраны объектов животного мира (далее – органы охотнадзора) под руководством одного начальствующего состава осуществляет деятельность отдел организации использования объектов

⁵ Статья 3 федерального закона «Об охране окружающей среды».

животного мира и отдел по контролю и надзору в данной сфере, что не может способствовать объективности при реализации данным ведомством контрольно-надзорных полномочий.

Кроме того, встречаются примеры объединения подобных структур, реализующих полномочия в сфере охраны и использования лесных ресурсов и объектов животного мира (что представляется особенно нежелательным, учитывая распространенность санкционированных региональными органами управления лесами незаконных рубок лесов на территории заказников и иных ООПТ, которые зачастую выявляются именно органами охотнадзора, не находящимися в прямом подчинении государственным органам в сфере охраны и использования лесов); водных биоресурсов и объектов животного мира. Зачастую подобные структурные решения не обусловлены объективной необходимостью (например, природоресурсными особенностями региона, спецификой климатических либо социально-экономических условий территории и проч.).

Рассмотренные ранее обстоятельства создают среду для разнообразных нарушений экологического законодательства, нередко с многомиллионным ущербом. *Например, в июне 2018 года Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой выявлены факты уничтожения уникальной природы регионального заказника «Туколонь»: по итогам лесопатологического обследования лесных участков, в нарушение требований лесного законодательства особо ценный реликтовый лес на площади 116 гектаров вырублен сплошным способом под видом санитарных (оздоровительных) рубок, чем причинен ущерб лесному фонду на сумму более 880 млн. рублей. По материалам проверки возбуждено и расследуется уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного п «в» ч. 3 ст. 286, ч. 3 ст. 260 Уголовного Кодекса РФ⁶.*

⁶ По материалам Байкальского межрегионального природоохранного прокурора возбуждено уголовное дело по должностному преступлению // Официальный сайт БМПП: <https://baikalproc.ru/po-materialam-bajkalskogo-mezhregionalnogo-prirodoohrannogo-prokurora-vozbuzhdeno-ugolovnoe-delo-po-dolzhnostnomu-prestupleniyu/> (дата обращения: 27.06.2018)

Одной из мер профилактики указанных нарушений законодательства может стать создание на уровне регионов (например, на базе органа регионального государственного экологического надзора) единых структур с контрольно-надзорными полномочиями в отношении всех компонентов природной среды, осуществляющих деятельность независимо от государственных органов, реализующих хозяйственно – эксплуатационные полномочия субъектов РФ в отношении природных ресурсов.

Нуждается в пристальном внимании прокуроров и исковая работа государственных природоохранных органов, а также их деятельность по привлечению экологических правонарушителей к административной ответственности (поскольку некачественная подготовка ими исковых заявлений, сопряженная с недостаточной принципиальностью в отстаивании правовой позиции в ходе судебного разбирательства приводит к отказам судов в удовлетворении исковых требований указанных государственных ведомств о взыскании сумм экологического ущерба, о привлечении к административной ответственности нарушителей экологического законодательства). Соответственно, экологические правонарушители зачастую уходят от ответственности по причинам, связанным с неэффективностью деятельности работников контрольно-надзорных органов (причины которой нередко сопряжены с коррупционными проявлениями).

С учетом наличия в настоящее время государственных автоматизированных информационных систем, аккумулирующих судебные постановления, выносимые российскими судебными органами (ГАС РФ «Правосудие», Банк решений арбитражных судов⁷), а также соответствующих информационно-поисковых систем с базами судебных постановлений (в том числе, «Росправосудие», «Судебныерешения.рф», «SudAct», и др.), процесс осуществления прокурорами данных надзорных мероприятий существенно упростился и стал возможен без прямого

⁷ См: <http://ras.arbitr.ru/>

взаимодействия как с проверяемыми природоохранными ведомствами, так и с судебными органами.

Низкий уровень квалификации сотрудников природоохранных органов, часто встречающиеся признаки коррупционных проявлений в их деятельности обусловлены, в том числе, низким уровнем материальной защищенности работников указанных ведомств. Так, размер средней заработной платы инспектора Росрыболовства, Росприроднадзора (ведомства с объемными значимыми природоохранными полномочиями⁸) составляет 10-15 тысяч рублей, что вызывает непрекращающуюся ротацию работников данных структур и увеличивает объем коррупционных проявлений. В этой связи повышение уровня материальной обеспеченности сотрудников государственных природоохранных органов видится значимой мерой, направленной на повышение уровня эффективности деятельности государственных природоохранных структур.

Поскольку, как правило, решение большинства проблем в природоохранной сфере непосредственно связано с вопросами бюджетного финансирования, невозможно переоценить значимость **прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации государственных целевых программ и расходовании бюджетных средств в сфере охраны окружающей среды.**

В настоящее время в соответствии с законодательством о стратегическом планировании финансирование природоохранных мероприятий в основном осуществляется в рамках реализации государственных целевых экологических программ, разрабатываемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, поскольку при соблюдении всех условий подготовки и реализации данных программных документов обеспечивается адресность расходования денежных средств и

⁸ В частности, в полномочия Росприроднадзора входит осуществление контрольно-надзорных функций в области природопользования, осуществление экологического лицензирования, нормирования, проведение экологических экспертиз федерального уровня, администрирование платы за негативное воздействие на окружающую среду, взыскание сумм причиненного экологического ущерба и т.д.

имеется возможность проверки по целевым индикаторам, достигнута ли цель ее разработки. Вместе с тем, практика осуществления прокурорского надзора свидетельствует о частоте нарушений, допускаемых субъектами бюджетных правоотношений как на стадии разработки, так и на стадии реализации целевых экологических программ.

Осуществление прокурорами проверочных мероприятий в рассматриваемой сфере целесообразно во взаимодействии с органами контроля за соблюдением финансовой дисциплины, в том числе: Федеральной антимонопольной службой России, Счетной палатой России, Федеральным казначейством и их территориальными органами, а также органами регионального финансового контроля.

Важнейшим этапом указанных мероприятий является проверка исполнения законодательства о стратегическом планировании на стадии разработки целевых программ, в рамках которой, прежде всего, необходимо дать оценку законности и корректности формулирования целей программы; целевых индикаторов (т.е. критериев, по которым по итогам реализации программы возможно будет оценить, достигнуты ли цели ее создания); наименования и перечня планируемых мероприятий.

Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁹ предусмотрены четкие требования к формированию государственной целевой программы как документа стратегического планирования, включая необходимость соблюдения принципов стратегического планирования¹⁰. Правильное определение цели программы имеет первостепенное значение для последующей ее реализации: она должна быть максимально направлена на устранение проблемы, в целях решения которой она разрабатывается. В то же время органами власти на данной стадии разработки целевых программ нередко допускается довольно формальный подход, встречаются случаи указания в обосновании

⁹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ

¹⁰ К числу наиболее значимых принципов стратегического планирования можно отнести: принцип эффективности, принцип прозрачности стратегического планирования, а также принципы реалистичности и ресурсовой обеспеченности.

(преамбуле) программы на насущные, требующие скорейшего решения вопросы в сфере охраны окружающей среды, сопровождаемого формулированием целей, не связанных с данными проблемами (либо использованием обобщенных, несодержательных формулировок).

К числу типичных нарушений законодательства о стратегическом планировании на стадии разработки целевых программ также можно отнести: несоответствие планируемых мероприятий целям государственной программы; излишнее дробление планируемых мероприятий; необоснованное расширение (сужение) перечня планируемых мероприятий; дублирование планируемыми мероприятиями полномочий, реализуемых в рамках гос. заданий. Нередко мероприятия, закладываемые в содержание целевой программы (следовательно, предусматривающие финансирование их выполнения) дублируют функции и полномочия каких-либо природоохранных учреждений, реализуемые в рамках соответствующих государственных заданий (например, в целевую программу развития лесного сектора закладываются мероприятия, выполняемые региональными органами управления лесами по гос. заданиям: прокладка просек, противопожарных разрывов; отвод и таксация лесосек и проч.). Также необходимо внимательно изучать приложения к целевым программам (где, как правило, перечисляются мероприятия, призванные привести к достижению целей государственной программы), соотнося каждое из них с целями программы.

Не менее значимым является прокурорский надзор за ходом реализации целевых экологических программ. Зачастую большие объемы бюджетных средств, направляемых на решение природоохранных проблем в рамках целевых программ, расходуются весьма неэффективно. Также прокурорами выявляются случаи нецелевого расходования бюджетных средств, выделенных на реализацию мероприятий в рамках целевых программ, грубые нарушения российского законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе, невыполнение либо

ненадлежащее выполнение условий государственных заданий; нарушение порядка расчета необходимых объемов финансирования, а также нарушения, допускаемые в ходе фактического предоставления денежных средств в рамках целевых экологических программ.

Учитывая тот факт, что разработка и грамотная реализация разноуровневых целевых экологических программ фактически является основным способом решения экологических проблем, накопившихся на территории страны, прокурорами (в том числе, путем направления информационных писем) проводится соответствующая разъяснительная работа с руководством регионов и муниципальных образований.

Одним из положительных примеров данной деятельности является способствование **реализации законодательных положений о ликвидации накопленного экологического вреда** (т.е. вреда, причиненного природе в результате хозяйственной деятельности много лет назад либо причиняемого в течение многих лет)¹¹, правовая база которой получила развитие в последние 2 года.

В частности, в 2016 году внесены соответствующие дополнения в федеральный закон «Об охране окружающей среды»¹², а в мае 2018 года постановлением Правительства России утверждены Правила организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде¹³. Министерство природных ресурсов и экологии России является органом, уполномоченным на формирование и ведение реестра объектов накопленного вреда окружающей среде¹⁴, равно как и осуществление категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых

¹¹ В целях верного использования термина «накопленный (прошлый) экологический вред» некоторыми исследователями предлагается оценка экологического вреда через призму возможности привлечения к ответственности его причинителя, который "прекратил хозяйственную деятельность в месте причинения ущерба, ликвидирован или просто неизвестен" (Суздаlev И.В. Перспективы правового регулирования прошлого экологического ущерба в Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. 2013. N 2. С. 6).

¹² См.: ст. ст. 80.1, 80.2 федерального закона «Об охране окружающей среды».

¹³ Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде: постановление Правительства РФ от 04.05.2018 N 542 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.05.2018.

¹⁴ Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде: постановление Правительства РФ от 13.04.2017 N 445.

подлежит ликвидации в первоочередном порядке¹⁵. Инициировать деятельность по устранению накопленного экологического вреда вправе региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также федеральные органы государственной власти путем выявления подобных объектов в процессе инвентаризации и обследования территорий и акваторий, на которых: в прошлом осуществлялась экономическая и иная деятельность; расположены бесхозные объекты капитального строительства; расположены объекты размещения отходов.

При этом законодательное закрепление обязанности органов власти по включению информации о подобных объектах в Реестр объектов накопленного вреда трансформирует закрепленное в статьях 80.1, 80.2 федерального закона «Об охране окружающей среды» право на ликвидацию накопленного вреда в обязанность публичных образований по осуществлению данной деятельности в сфере охраны природы.

Постепенно в регионах начинает набираться практика в данном направлении, в связи с чем в целях активизации применения публичными образованиями (прежде всего, органами местного самоуправления) рассмотренных выше норм законодательства целесообразным представляется подготовка и направление прокурорами информационных писем главам регионов и муниципальных образований с разъяснением необходимости и порядка проведения инвентаризации и обследования территорий и акваторий в целях выявления объектов накопленного экологического вреда, подготовки документов для включения объектов накопленного экологического вреда в государственный реестр указанных объектов и совершения последующих предусмотренных соответствующим законодательством действий.

При этом финансирование деятельности субъектов Российской Федерации по ликвидации накопленного вреда окружающей среде осуществляется путем субсидирования соответствующих региональных

¹⁵ Об утверждении критериев и срока категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке: приказ Минприроды России от 04.08.2017 N 435 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.05.2018

проектов по ликвидации накопленного экологического ущерба из федерального бюджета в рамках реализации государственной целевой программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы»¹⁶.

В ходе проверок исполнения законов о бюджетном планировании и расходовании бюджетных средств на природоохранные цели следует помнить о недавних изменениях нормативного порядка распределения средств, поступающих в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду (ежегодно составляющих несколько десятков миллиардов рублей) в бюджеты публичных образований. Так, с 2017 года более чем на треть увеличен объем указанных средств, направляемых в бюджеты муниципалитетов (с 40 % до 55%)¹⁷. Одним из оснований подобного нормативного перераспределения сумм платы за загрязнение природы в пользу муниципальных бюджетов является факт оказания максимального негативного воздействия на территорию в пределах расположения источника загрязнения, для создания большей возможности компенсации вреда, причиненного местности и населению¹⁸. Вместе с тем, на большинстве территорий запланированный муниципалитетами объем затрат на охрану природы не увеличился. В этой связи необходимым видится направление прокурорами информационных писем главам муниципальных образований с предложением учесть данные законодательные изменения при подготовке проектов бюджетов на следующий год.

Кроме того, следует регулярно проверять достаточность принимаемых администрациями муниципальных образований мер, направленных на пополнение муниципальных бюджетов за счет платежей, осуществляемых

¹⁶ О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Охрана окружающей среды" на 2012 - 2020 годы: постановление Правительства РФ от 13.08.2016 N 790 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.08.2016.

¹⁷ Если ранее соответствующее распределение указанных средств между бюджетами федерального, регионального и муниципального уровней составляло, соответственно, 20%:40%:40%, то с 2017 года объем платы за негативное воздействие на природу в муниципальные бюджеты увеличился на треть и составил 55% (в свою очередь, в федеральный бюджет ныне поступает лишь 5% указанной платы).

¹⁸ Подробнее о проблемах правоприменительной практики в сфере компенсации вреда, причиненного окружающей среде, см.: Дицевич Я.Б. Актуальные направления деятельности органов прокуратуры в сфере охраны окружающей среды: монография. – Иркутск, 2017.

правообладателями природных ресурсов (в том числе, как организована работа по взысканию с правообладателей земельных участков соответствующей платы в виде земельного налога либо арендной платы).

В рамках рассмотрения актуальных вопросов прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства в сфере охраны окружающей среды представляется необходимым остановиться на нарушениях, допускаемых в данной сфере **бюджетными научными организациями, находящимися в ведении государственных природоохранных органов** (в том числе, находящимися в ведении Росприроднадзора, Росрыболовства и др).

В практике прокурорской деятельности встречаются случаи отказов администраций подобных исследовательских учреждений от проведения по требованию прокуроров специальных исследований со ссылкой на нехватку бюджетного финансирования либо в связи с отсутствием в государственных заданиях (на основании которых учреждениями осуществляется основная деятельность) указания на органы прокуратуры в перечне субъектов, уполномоченных инициировать проведение подобных исследований.

В этой связи видится необходимым организационно-правовое решение вопроса об обязательности проведения исследований государственными бюджетными научными учреждениями по требованию прокурора (возможно, путем заключения соответствующих соглашений).

Кроме того, поскольку отсутствие денежных средств на проведение специальных исследований в сфере охраны окружающей среды нередко является следствием нарушения государственными бюджетными научными учреждениями норм законодательства о бюджетном планировании, оправданным является проведение комплексных проверок деятельности данных структур, включая порядок расходования бюджетных средств при осуществлении своих функций (с привлечением органов контроля за соблюдением финансовой дисциплины).

Так, при проведении в 2018 году Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой подобных проверочных мероприятий, были выявлены серьезные нарушения бюджетного законодательства в деятельности регионального подразделения ЦЛАТИ. Данным некоммерческим учреждением, находящимся в ведении Росприроднадзора и основной целью деятельности которого является аналитическое обеспечение эколого-надзорной деятельности государственных органов, на практике около 30 % исследований осуществлялось в рамках государственных заданий, а остальные 70% - на основании коммерческих договоров. При этом доход от коммерческой деятельности направлялся администрацией учреждения не на реализацию основных задач ведомства, а на цели премирования сотрудников.

Также нередко прокуроры вынуждены разъяснять руководству данных научных структур механизм бюджетного финансирования, определенный бюджетным законодательством (в частности, требования законодательства о необходимости обращения главному распорядителю бюджетных средств при их нехватке). Целесообразным является и проведение прокурором тематических координационных совещаний с участием администраций указанных бюджетных исследовательских учреждений и представителей регионального органа финансового контроля.

Кроме того, поскольку бюджетная смета научных бюджетных учреждений утверждается руководителем главного распорядителя бюджетных средств (органа, в ведении которого находится бюджетное учреждение), при выявлении нарушений в деятельности бюджетных исследовательских учреждений необходимо рассмотреть вопрос о наличии оснований для привлечения к ответственности организации-главного распорядителя бюджетных средств (в приведенном примере – территориальное управление Росприроднадзора).

Как свидетельствует практика использования прокурором средств гражданско-правового характера при защите экологических интересов

общества и государства, экспертные заключения по результатам проведения исследовательскими учреждениями специальных исследований зачастую являются одними из основных юридически значимых обстоятельств при установлении фактов совершения экологических правонарушений, а также наличия и степени вины нарушителей экологического законодательства при привлечении их к гражданской и иным видам ответственности.

В этой связи, учитывая встречающиеся в деятельности данных бюджетных учреждений факты необъективности при проведении специальных исследований в природоохранной сфере, приводящих к вынесению заведомо ложных экспертных заключений, видится оправданным решение вопроса об организации независимого экспертно-лабораторного сопровождения природоохранной деятельности органов прокуратуры, например, путем создания соответствующих экспертных центров при межрегиональных природоохранных прокуратурах (по аналогии с созданием экспертных центров в структуре Следственного комитета России).

Указанные сложности, возникающие у прокурора при проведении специальных исследований тесно связаны и во многом являются одной из причин общей проблемы недостаточной информационной обеспеченности природоохранной деятельности органов прокуратуры, обусловленной обстоятельствами как объективного, так и субъективного характера. В то же время общеизвестно, что эффективность деятельности прокурора в значительной степени зависит от наличия у прокурора достоверной и полной информации об экологической обстановке на поднадзорной территории.

Анализ действующего законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля (надзора) (прежде всего, норм федерального закона № 294 и иных нормативных документов) свидетельствует о том, что общей тенденцией осуществления государственными органами надзора за деятельностью хозяйствующих субъектов в любой сфере жизнедеятельности общества является максимальное стремление к невмешательству в хозяйственную

деятельность проверяемых субъектов; сокращение числа проверочных мероприятий; увеличение числа случаев проведения мероприятий по контролю без вмешательства в хозяйственную деятельность проверяемых субъектов (в том числе, путем проведения рейдовых осмотров, обследований и проч.). Данные обстоятельства, в свою очередь, привели к усложнению процесса выявления и фиксации нарушений природоохранного законодательства (в первую очередь, связанных с загрязнением природной среды).

Расширение использования достижений научно-технического прогресса в природоохранной деятельности государственных органов (включая органы прокуратуры), безусловно, способствует снижению латентности экологических правонарушений благодаря их более полному и быстрому выявлению. В целях снижения уровня латентности экологических правонарушений также необходима активизация использования прокурорами имеющихся информационных систем, баз и банков данных в рамках созданной в России системы государственного экологического мониторинга (при осуществлении надзора за деятельностью природоохранных органов, которыми допускается немало нарушений в данной сфере). В частности, на сайтах территориальных управлений Росгидромета, Росприроднадзора, Росреестра, Ростехнадзора, иных федеральных природоохранных ведомств, а также на сайтах государственных природоохранных органов субъектов Российской Федерации (прежде всего, органов регионального экологического надзора) в открытом доступе размещается актуальная для осуществления прокурорского надзора экологически значимая информация.

Высокую эффективность в предупреждении нарушений лесного, земельного законодательства показало использование данных космического мониторинга (с учетом происшедшего в последние годы повышения качества разрешительной способности соответствующих технических устройств). Например, грамотное использование данных космического мониторинга в целях выявления лесонарушений существенно увеличивает выявляемость

фактов незаконных рубок (как прошлых лет, так и совершаемых в настоящее время).

Проводимые прокурорами проверки свидетельствуют о том, что потенциал подобных, подчас уникальных возможностей, о которых еще несколько десятков лет назад можно было лишь мечтать, в силу разных причин (от коррупционных проявлений до элементарной халатности) используется далеко не в полном объеме. Данному обстоятельству также приходится противостоять именно органам прокуратуры. Так, прокурорами в отдельных регионах (в том числе, в Иркутской области, Забайкальском крае) выявлялись факты сокрытия информации о крупных незаконных рубках работниками региональных органов управления лесами, осуществляющими обработку карточек дешифрирования.

Также при отмечаемой ранее тенденции сужения полномочий органов государственного экологического надзора повышается значимость деятельности по активизации производственного и общественного экологического контроля (результаты которых также могут содержать значимую для прокурора информацию о нарушениях).

Таким образом, в целях повышения эффективности деятельности и развития системы экологического мониторинга необходимым видится **усиление надзора в сфере использования и обработки данных экологического мониторинга государственными природоохранными органами; развитие сети наблюдательных пунктов (центров) за состоянием окружающей среды, их обновление и совершенствование деятельности (на сегодняшний день в полном объеме данная сеть не сформирована, более того, в недавние годы отмечалось сокращение числа наблюдательных пунктов Росгидромета).**

Также при отмечаемой ранее тенденции сужения полномочий органов государственного экологического надзора повышается значимость деятельности по активизации производственного и общественного

экологического контроля (результаты которых также могут содержать значимую для прокурора информацию о нарушениях).

Определенные надежды в области совершенствования информационного обеспечения природоохранной деятельности органов прокуратуры связаны с развитием процессов цифровизации деятельности органов прокуратуры и органов государственного экологического управления, в свою очередь, имеющее ряд сложностей в осуществлении.

В рамках реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом России в мае 2017г. и Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации¹⁹, а также осуществления государственной политики по созданию необходимых условий для развития цифровой экономики Российской Федерации, Генеральным прокурором России приказом № 627 от 14.09.2017г. **утверждена** Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года²⁰, реализация положений которой позволит существенно повысить эффективность осуществления органами прокуратуры полномочий по всем направлениям деятельности, включая природоохранное²¹.

Ускоренная цифровизация государственного управления – она из основных задач развития экономики нового технологического поколения, и органы прокуратуры призваны занять ведущее место среди субъектов осуществления данной деятельности. Основным ожидаемый итог данной широкомасштабной деятельности применительно к природоохранной сфере – снижение уровня коррумпированности, обеспечение прозрачности деятельности всей системы государственного экологического управления, начиная с самих органов государственной власти (включая органы

¹⁹ Об утверждении стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы: указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203; Об утверждении стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642.

²⁰ Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года: приказ Генерального прокурора России № 627 от 14.09.2017г.

²¹ В настоящее время в четырех регионах России реализуются пилотные проекты по реализации Концепции цифровизации органов прокуратуры, опыт которых впоследствии будет распространен на остальных российских территориях.

прокуратуры) и заканчивая природопользователями (в отношении деятельности которых вся документация в цифровом виде будет иметься в различных уполномоченных государственных ведомствах и при необходимости может быть получена прокурором, имеющим доступ к любому автоматизированному своду информации).

Таким образом, прокурор оперативно, и при этом не вступая в прямое взаимодействие ни с контрольно-надзорными государственными органами, ни с природопользователями, сможет проверить, например: обоснованность выдачи разрешительных документов (например, лицензии на недропользование, на размещение отходов); законность хозяйственной деятельности природопользователя (в том числе, своевременность и полноту внесения платы за НВОС, соблюдение условий лицензии и т.д.). Также к преимуществам цифровизации следует отнести возможность автоматизированной (а значит оперативной и объективной) оценки прокурором качества экологически значимой деятельности правоохранительных и природоохранных органов. Таким образом, ожидаемым итогом цифровизации в рассматриваемой сфере является повышение оперативности и эффективности прокурорского реагирования на нарушения законов в сфере охраны окружающей среды, устранение причин и условий, им способствующих.

К числу первоочередных задач, стоящих перед прокурорами в рамках развития процессов цифровизации государственного управления в целом (включая сферу экологии) следует отнести осуществление надзора за расходованием бюджетных средств на цели цифровизирования деятельности органов власти; надзор за своевременностью и качественностью реализации необходимых для достижения указанных целей мероприятий и их достаточностью. На решение вышеназванных задач направлено отмечаемое ранее создание и внедрение новых автоматизированных информационных

систем, информационных баз и банков данных – новых реестров, регистров²² природоресурсной направленности, а также модернизация существующих.

К проблемам цифровизации государственного экологического управления следует отнести, в частности: отсутствие у некоторых государственных природоохранных органов информационных систем (информационных баз), аккумулирующих подготавливаемую данными ведомствами документацию; недостаточное правовое регулирование в области стандартов деятельности природопользователей.

На сегодняшний день для ускорения процессов цифровизации государственного управления в сфере экологии представляется необходимым: создание условий и обеспечение возможности доступа прокурора ко всем имеющимся в России информационным системам (базам, банкам данных) в сфере охраны окружающей среды; развитие информационной основы деятельности органов государственного экологического управления; предварительное обучение сотрудников, непосредственно занятых осуществлением деятельности на данном направлении (как в органах прокуратуры, так и в поднадзорных ведомствах); корректировка существующих и разработка новых (при их отсутствии) стандартов деятельности природопользователей в различных областях воздействия на окружающую среду на всех этапах данной деятельности (на этапе разрешительных процедур, в рамках осуществления текущей хозяйственной деятельности, а также на этапе ее завершения) по аналогии с соответствующим нормативным регулированием в иных областях общественных отношений, например, в жилищно-коммунальной сфере. В этой связи необходимо совершенствование правовой основы таких природоохранных институтов, как технологические нормативы и наилучшие доступные технологии.

²² Например: государственный реестр объектов оказывающих негативное воздействие на окружающую среду; государственный реестр объектов накопленного экологического вреда и иные своды экологически-значимой информации.

Одним из положительных итогов цифровизации является прозрачность информации о процессах, сведения о которых аккумулируются и цифровизируются. Применительно к природоохранной сфере это, прежде всего, обеспечение прозрачности оборота продукции природного происхождения (древесины, рыбо- и охотпродукции (пушнины, дериватов и проч.) путем создания общероссийских автоматизированных информационных систем учета оборота данной продукции.

Практика использования в борьбе с нарушениями лесного законодательства с 2015 года Единой государственной информационной системы (ЕГАИС) учета древесины и сделок с ней доказала свою действенность. Особая эффективность функционирования данной системы и сокращения «черного рынка» лесоматериалов достигается вкупе с применением норм действующих в отдельных регионах законов о регулировании деятельности пунктов приема лесопродукции и соответствующим региональным административным законодательством (в частности, в Иркутской области, в Бурятии, иных регионах).

Представляется уместным обсуждение предложения о распространении данной практики в сфере учета оборота рыбной и охотпродукции, являющихся не менее ценными природными ресурсами России. Безусловно, требует отдельной проработки механизм реализации данного предложения (например, путем интегрирования образуемых систем учета оборота названных видов продукции природного происхождения в ЕГАИС либо с помощью включения образуемых систем учета в действующую с июля 2018 года федеральную государственную информационную систему учета оборота сельхозпродукции «Меркурий» (ФГИС «Меркурий»).

Ввиду ограниченности времени выступления представляется необходимым кратко остановиться лишь на одной из многочисленных проблем, возникающих у прокурора **при применении средств гражданско-правового характера в целях защиты экологических интересов государства и общества** (к числу которых можно отнести, в частности,

проблемы исполнения решений по природоохранным искам прокурора, проблемы доказывания прокурорами юридически значимых обстоятельств, вызванные, в свою очередь, сложностями при проведении судебных экспертиз по природоохранным искам прокуроров и отсутствием правовой закреплённости прав публичных образований на некоторые природные ресурсы; необходимость предъявления прокурорами исков природоохранного характера к физическим лицам ввиду ограниченности полномочий по предъявлению исков у природоохранных органов и др.).

Одной из наиболее часто возникающих у прокурора сложностей в данной сфере является проблема **исполнения решений по природоохранным искам прокурора**, для решения которых целесообразным представляется, в частности, обязательное участие прокурора в рассмотрении судом заявляемых должниками ходатайств о предоставлении отсрочки исполнения решения. В случае предоставления судом должнику указанной отсрочки (либо при изначальном установлении определенного срока для исполнения ответчиком требований, изложенных в судебном решении) действенным является создание прокурором (в рамках реализации координационных полномочий) рабочих групп, на заседаниях которых регулярно (с установленной в соответствующих протокольных документах периодичностью) заслушиваются отчеты должников о выполнении планов мероприятий по исполнению решений судов, вынесенных по природоохранным искам прокуроров.

Кроме того, в ситуациях предъявления прокурором требований природоохранного характера к публичным образованиям, учитывая большой объем средств, зачастую необходимых для реализации судебных решений по искам природоохранного характера, важным является разъяснение должникам возможности исполнения решений суда путем разработки соответствующих целевых программ (в том числе, для последующего включения в соответствующую целевую программу федерального уровня на условиях софинансирования).

Целесообразным видится также изучение и распространение положительного опыта создания в регионах подразделений службы судебных приставов, специализирующихся на исполнении судебных решений в экологической сфере²³.

²³ Например, в Иркутской области по инициативе Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры в 2018 создано подобное подразделение.

Р.С. Федосов

Прокурор отдела по надзору
за исполнением законов в сфере
охраны окружающей среды и защиты
арктической природы управления
по надзору за исполнением законов
о защите интересов государства
и общества Главного управления
по надзору за исполнением
федерального законодательства
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
младший советник юстиции



**Применение прокурором мер реагирования, направленных на
пресечение нарушений законодательства об особо охраняемых
природных территориях**

г. Москва, г. Иркутск

Особо охраняемые природные территории (далее – ООПТ) относятся к объектам общенационального достояния, в связи с чем обеспечение законности в их деятельности является одной из первостепенных задач прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды.

Исторически традиционными ООПТ, основная цель которых – сохранение и изучение естественных природных процессов и явлений, объектов растительного и животного мира, являются государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники.

Статьей 2 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон об ООПТ) установлены также такие категории ООПТ, как национальные и природные парки, государственные природные заказники, памятники природы,

дендрологические парки и ботанические сады. При этом законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории ООПТ регионального и местного значения.

Законодательство об особо охраняемых природных территориях включает широкий перечень отраслевых и иных нормативных правовых актов.

Во-первых, Российская Федерация является стороной ряда международных конвенций, договоров и соглашений в сфере охраны окружающей среды, для реализации которых и выполнения принятых в соответствии с ними обязательств формируется национальное законодательство. Среди основных международных договоров, положения которых предусматривают территориальную охрану окружающей среды, следует отметить Конвенцию о биологическом разнообразии (1992 г.) и Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.). Нормы международных актов имеют приоритет над национальным законодательством.

Во-вторых, Конституцией Российской Федерации (статья 72) вопросы ООПТ отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Общие положения правового регулирования режима использования ООПТ закреплены в разделе IX Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Системообразующим нормативным актом, регулирующим вопросы создания и функционирования ООПТ, является Закон об ООПТ, развивающий положения Закона об охране окружающей среды. Специальным законом, в частности, уточнены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в части охраны и использования ООПТ, установлены порядок образования и режим особой охраны различных категорий ООПТ, виды ответственности за нарушение режима указанных территорий. Кроме того, предусмотрена возможность

создания на прилегающих к ООПТ участках земли и водного пространства охранных зон с регулируемым режимом природопользования.

Вопросы функционирования и охраны ООПТ с учетом особенностей использования соответствующих видов природных ресурсов регламентированы и в таких законодательных актах, как Земельный кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Законе Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», федеральных законах от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Имущественные отношения на ООПТ регулируются нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, которые применяются в совокупности с ограничениями и запретами, установленными иными законами.

Вопросы охраны и использования ООПТ получили развитие в ряде подзаконных нормативных правовых актов, изданных Правительством Российской Федерации, а также уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Особое место в системе нормативных правовых актов об ООПТ занимают Положения о конкретных ООПТ, которые утверждаются, исходя из значения (федеральное, региональное или местное), соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо органами местного самоуправления. Именно Положениями устанавливается конкретный режим

использования природных территорий, который должен быть сформирован с учетом всех требований перечисленных нормативных правовых актов.

Правовое регулирование охраны и использования ООПТ осуществляется также органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Региональное и муниципальное нормотворчество в данной сфере в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» должно быть объектом пристального внимания прокуроров при осуществлении на постоянной основе надзора за законностью нормативных правовых актов.

Исходя из положений статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», объектами прокурорского надзора за исполнением законов об ООПТ являются федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере использования и охраны ООПТ.

При определении объектов надзора необходимо учитывать положения Закона об ООПТ, а также приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур».

1. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений, связанных с переводом земель ООПТ в земли другой категории, а также по

выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся ООПТ. Минприроды России организует и в пределах своей компетенции обеспечивает выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере деятельности Министерства.

2. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования в соответствии с утвержденным Положением о ней (постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400) осуществляет в пределах компетенции федеральный государственный экологический надзор, включающий в себя:

федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) на землях ООПТ федерального значения;

федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания на ООПТ федерального значения;

государственный надзор в области охраны и использования ООПТ федерального значения (за исключением ООПТ федерального значения, управление которыми осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении Минприроды России (государственные природные заповедники и национальные парки));

Кроме того, Росприроднадзор выдает в установленном порядке разрешения на:

использование объектов животного и растительного мира, находящихся на ООПТ федерального значения;

содержание и разведение объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, а также на содержание и разведение иных объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания на ООПТ федерального значения.

3. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.

Земли ООПТ подлежат постановке на государственный кадастровый учет, а права на них – регистрации в Едином государственном реестре недвижимости. Исполнение указанных государственных функций возложено на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии в соответствии с положением о ней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457.

4. Представительные (законодательные) органы государственной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьями 1, 2 и 2¹ Закона об ООПТ органы власти субъектов Российской Федерации:

издают законы и иные нормативные правовые акты об ООПТ;

регулируют отношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами ООПТ.

В ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации находятся ООПТ регионального значения.

Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять софинансирование исполнения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий, связанных с созданием и развитием ООПТ федерального значения, из бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 3 статьи 33 Закона об ООПТ государственный надзор в области охраны и использования ООПТ регионального значения осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках регионального государственного экологического надзора в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды в

порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. Органы местного самоуправления.

В соответствии с пунктами 8 и 9 статьи 2 Закона об ООПТ органы местного самоуправления создают ООПТ местного значения на земельных участках, находящихся в собственности соответствующего муниципального образования. В случае если создаваемая ООПТ будет занимать более чем пять процентов от общей площади земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования, решение о создании ООПТ орган местного самоуправления согласовывает с органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Органы местного самоуправления решают предусмотренные Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения, городского округа, в соответствии с положениями о соответствующих ООПТ. Также указанными органами осуществляется муниципальный контроль в области охраны и использования ООПТ местного значения в порядке, установленном муниципальными правовыми актами.

6. Иные объекты надзора.

В соответствии со статьями 11, 16, 20 и 22 Закона об ООПТ управление государственными природными заповедниками (в том числе биосферными), национальными парками, природными парками и государственными природными заказниками осуществляется специально созданными государственными учреждениями.

Согласно части 3 статьи 28 Закона об ООПТ управление дендрологическими парками и ботаническими садами может осуществляться государственными научными организациями и государственными образовательными организациями высшего образования.

Должностные лица государственных учреждений, осуществляющих управление ООПТ, также выполняют функции по государственному надзору в области охраны и использования ООПТ федерального и регионального значения, являясь государственными инспекторами в области охраны окружающей среды (часть 5 статьи 33 Закона об ООПТ).

Предмет и цели деятельности указанных учреждений и организаций, их полномочия определяются федеральными законами, иными нормативными правовыми актами и уставом.

В целях эффективного надзора за исполнением законов об ООПТ прокурорам с учетом компетенции необходимо обеспечить наличие сведений о расположенных на поднадзорной территории ООПТ, их границах, режиме, органах, в ведении которых они находятся, государственных учреждениях, осуществляющих их управление и охрану.

В частности, целесообразно использовать новые формы федеральных статистических наблюдений:

- № 1-ООПТ «Сведения об особо охраняемых природных территориях», (утв. приказом Росстата от 24.08.2017 № 545);
- № 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики» (утв. приказом Росстата от 31.08.2017 № 564).

Кроме того, следует обеспечить постоянный мониторинг состояния законности в рассматриваемой сфере, в том числе исполнения на указанных территориях земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране атмосферного воздуха, животного и растительного мира с учетом данных, публикуемых в средствах массовой информации, сети «Интернет», сведений о нарушениях законов, содержащихся в поступающих обращениях граждан, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, а также имеющих в распоряжении общественных экологических организаций. Информация может быть также получена при изучении материалов уголовных дел об экологических преступлениях, гражданских и административных дел.

Сведениями о нарушениях законов об ООПТ обладают федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся ООПТ федерального значения, и их территориальных органах в регионах, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, учредившие ООПТ регионального значения, и органы местного самоуправления (в отношении ООПТ местного значения), государственные учреждения, научных и образовательных организациях, осуществляющих управление и охрану ООПТ.

Проверки, проведенные органами прокуратуры Российской Федерации в 2016–2017 годах, свидетельствуют о том, что государственное управление, в том числе государственный надзор в области охраны и использования ООПТ, осуществляется с многочисленными нарушениями законов.

Наиболее типичные из них:

издание органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству об ООПТ;

уклонение Минприроды России, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления от издания нормативных правовых актов, определяющих порядок функционирования ООПТ, осуществления деятельности на их территории (административных регламентов исполнения государственных функций и оказания государственных услуг, положений об ООПТ регионального и местного значения), принятия решений о создании охранных зон ООПТ;

Например, по результатам проведенной в 2018 году проверки в Минприроды России установлено, что в соответствии с требованиями федерального законодательства не приведены, не опубликованы и не зарегистрированы в Минюсте России 111 (51,2%) положений об ООПТ федерального значения, утвержденных в 1997, 2001–2007 годах. В отношении 46 ООПТ федерального значения охранные зоны не созданы.

Также условия для причинения ущерба экосистемам уникальных заповедных территорий создаются вследствие непринятия органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления мер к постановке земельных участков ООПТ на государственный кадастровый учет, ведению государственного кадастра ООПТ регионального и местного значения.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления зачастую игнорируются границы и особенности режима ООПТ при разработке лесохозяйственных регламентов, проведении лесоустройства и инвентаризации земель, подготовке документов территориального планирования, генеральных планов населенных пунктов.

Так, в Забайкальском крае леса, расположенные на территориях ООПТ регионального значения, не были отнесены к защитным лесам, в связи с чем на них не распространялись установленные лесным законодательством и законодательством об ООПТ ограничения и запреты использования. Нарушения устранены лишь после внесения представления Читинским межрайонным природоохранным прокурором. По административному исковому заявлению прокуратуры Калининградской области судом признано недействующим решение Совета депутатов муниципального образования «Сельское поселение Куршская коса» об утверждении без согласования с Минприроды России генерального плана населенного пункта, расположенного в национальном парке «Куршская коса». Определением Верховного Суда Российской Федерации от 20.04.2017 № 71-АПГ17-1 данное решение оставлено без изменения.

Не во всех регионах органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления созданы уполномоченные органы и учреждения по управлению ООПТ и их охране. Вместе с тем и при наличии таких органов и учреждений их деятельность не всегда эффективна, поскольку меры к выявлению и устранению нарушений законодательства об ООПТ, их

незаконного использования, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, взысканию причиненного экологического ущерба, зачастую, не являются системными.

Минприроды России ослаблен контроль за деятельностью подведомственных федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление ООПТ федерального значения.

Распространенными также являются случаи незаконных действий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, специальных учреждений, связанные с распоряжением землями ООПТ и их охранных зон, природными ресурсами, имеющимися на указанных территориях, согласованием размещения объектов капитального строительства на ООПТ, злоупотребления полномочиями в интересах природопользователей и иных коммерческих структур.

Прокуратурой Ольхонского района Иркутской области в 2017 году в суд направлено 14 исковых заявлений о признании недействительными постановлений администраций Ольхонского и Хужирского муниципалитетов о предоставлении принадлежащих Российской Федерации земельных участков ООПТ, признании прав на них отсутствующими и истребовании земель из чужого незаконного владения.

По требованию Якутского природоохранного прокурора в государственную собственность возвращены 20 земельных участков, расположенных в границах Природного парка «Ленские столбы», который на основании Резолюции, принятой на 36-ой Сессии Комитета Всемирного наследия, включен в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО.

По материалам проверки прокуратуры Ростовской области следственными органами возбуждено и расследуется уголовное дело по части 2 статьи 286 (превышение должностных полномочий) УК РФ в отношении главы Елизаветинского сельского поселения, которым незаконно

изготавливались документы на изменение категории и уменьшение площади земель в охранной зоне регионального природного парка «Донской».

Помимо перечисленных нарушений распространенными остаются факты незаконного использования на ООПТ объектов животного и растительного мира, водных биологических ресурсов, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения, неправомерное предоставление юридическим лицам охотничьих угодий на заповедных землях.

При проведении проверок необходимо учитывать установленное действующим законодательством разграничение полномочий по управлению и надзору (контролю) в области организации и функционирования ООПТ между органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органами местного самоуправления.

Перед проведением проверки необходимо:

- ознакомиться с материалами ранее проводившихся проверок;
- изучить нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровня, определяющие режим функционирования ООПТ;
- определить тактику и методику проведения предстоящей проверки, включая характер и последовательность проверочных и иных действий, объем проверки, перечень документов, с которыми надлежит ознакомиться в ходе проверки, а также органов и организаций, где эти документы находятся;
- обобщить имеющиеся в прокуратуре жалобы и обращения граждан, общественных объединений, руководителей ООПТ и других организаций, результаты мониторинга состояния законности в сфере использования ООПТ;

проанализировать статистические данные надзорных органов и т.д.

При проведении проверок в территориальных органах Росприроднадзора, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления необходимо исходить из их компетенции, определенной Законом об ООПТ и соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации,

региональных органов государственной власти и муниципальными правовыми актами.

Одним из важнейших вопросов, которые следует выяснить при проверке органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, является соответствие издаваемых ими правовых актов федеральному законодательству об ООПТ.

В числе других вопросов необходимо установить:

какие природные объекты, имеющие экологическую, историческую и культурную ценность, объявлены ООПТ и какие категории для них установлены;

утверждены ли положения об ООПТ;

учитываются ли государственными органами при осуществлении мероприятий по организации, охране и использованию ООПТ предложения граждан, а также общественных объединений и некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды.

При проведении проверки в учреждениях, осуществляющих управление ООПТ, необходимо выяснить:

исполняются ли требования статьи 95 ЗК РФ:

- не допускаются ли факты осуществления на ООПТ деятельности, не связанной с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренной федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, изменения в пределах земель ООПТ целевого назначения земельных участков или прекращения прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению;

- соблюдаются ли на специально выделенных земельных участках частичного хозяйственного использования в составе земель ООПТ ограничения хозяйственной и рекреационной деятельности в соответствии с установленным для них особым правовым режимом;

- приняты ли решения о создании охранных зон или округов с регулируемым режимом хозяйственной деятельности на земельных участках, прилегающих к ООПТ; если такие зоны (округа) были созданы, то соблюдается ли на них землепользователями, землевладельцами и арендаторами охранный режим (не осуществляется ли деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на природные комплексы ООПТ, обозначены ли их границы специальными информационными знаками);

- принимались ли органами государственной власти субъектов Российской Федерации решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями ООПТ, если да, то соблюдался ли при этом соответствующий порядок, инициирована ли процедура их изъятия и установления охрannого статуса;

не выявлялись ли на землях ООПТ федерального значения факты: предоставления земельных участков для ведения садоводства и дачного хозяйства, строительства автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительства и эксплуатации промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на ООПТ деятельностью в соответствии с федеральными законами, движение и стоянка механических транспортных средств, не связанные с функционированием ООПТ, прогон скота вне автомобильных дорог;

соблюдаются ли установленные федеральным законодательством запреты и ограничения пребывания граждан в лесах, которые расположены на землях ООПТ;

не были ли выявлены в границах прибрежных защитных полос водных объектов факты распашки земель, размещения отвалов размываемых грунтов, выпаса сельскохозяйственных животных и организации для них летних лагерей и ванн.

При проверке соблюдения правового режима лесов, расположенных на ООПТ, следует выяснить:

- не проводятся ли в лесах, расположенных на территориях государственных природных заповедников, рубки лесных насаждений на лесных участках, на которых исключается любое вмешательство человека в природные процессы;

- соблюдаются ли правила выборочных рубок, проводимых в целях обеспечения функционирования государственных природных заповедников и жизнедеятельности проживающих в их пределах граждан;

- осуществляются ли в лесах, расположенных на территориях национальных парков, природных парков и государственных природных заказников, сплошные рубки лесных насаждений в случаях, не предусмотренных правовым режимом зон, установленных в границах этих ООПТ;

- не используются ли в лесах, расположенных на ООПТ, токсичные химические препараты для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях;

- разработаны ли планы тушения лесных пожаров, соответствуют ли их форма и порядок утверждения требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 377 «Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы»; не содержатся ли в них противопожарные мероприятия, несовместимые с режимом охраны ООПТ;

- запланировано ли выделение денежных средств на осуществление мер пожарной безопасности, достаточны ли они;

- своевременность размещения заказов на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов органами государственной власти и местного самоуправления;

- достаточность пожарно-химических станций, их оснащение необходимой техникой, оборудованием, инвентарем, транспортными средствами;

- выполнение мероприятий по противопожарному обустройству лесов (устройство минерализованных полос, строительство и содержание дорог противопожарного назначения и др.);

- осуществление мониторинга состояния пожарной безопасности в лесах и лесных пожаров.

При проверке в администрациях государственных природных заповедников необходимо ознакомиться с положениями о соответствующих ООПТ, с программой их работы, с графиком проведения государственными инспекторами проверочных, рейдовых и иных мероприятий, с материалами проверок, обследований, наблюдений, проведенных специалистами заповедника, с материалами административных дел, составленных по фактам нарушений заповедного режима.

Следует также выяснить:

- имеются ли факты незаконного изъятия земель ООПТ, самовольного захвата и использования их земель;

- проводятся ли проверки по всем случаям нарушений заповедного режима, принимаются ли к правонарушителям исчерпывающие меры ответственности, передаются ли материалы в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (статьи 8 и 9 Закона об ООПТ).

В национальных и природных парках устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их природных и других особенностей. Проверки исполнения законодательства в заповедных зонах национальных и природных парков существенно не отличаются от проверок в государственных природных заповедниках.

В пределах других функциональных зон национальных и природных парков следует выяснить:

соблюдаются ли ограничения и запреты, предусмотренные положением о конкретном национальном или природном парке;

обеспечен ли режим особой охраны национальных парков при организации на их территориях рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной;

имеются ли документы о предоставлении гражданам и юридическим лицам земельных участков в зонах познавательного туризма, рекреационной, зоне обслуживания посетителей в целях организации рекреационной деятельности и соответствуют ли они требованиям земельного законодательства;

исполняются ли требования Порядка подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах функциональных зон национальных парков, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 12.07.2010 № 293;

согласованы ли с федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды (в настоящее время данный вопрос отнесен к исключительной компетенции Минприроды России) вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся на территориях соответствующих национальных парков и их охранных зон;

утверждено ли органом государственной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и соответствующими органами местного самоуправления положение о природном парке;

имеют ли место нарушения режима особой охраны и использования природных парков;

каким документом оформлены обязательства собственников, владельцев и пользователей земельных участков, на которых находятся памятники природы, по обеспечению их режима особой охраны; имеются ли факты нарушения указанных обязательств.

При проверке исполнения законов в деятельности природных заказников и памятников природы необходимо выяснить:

соответствует ли их деятельность положениям о государственных природных заказниках и памятниках природы;

соблюдаются ли границы этих ООПТ;

составляются ли паспорта памятников природы;

установлен ли соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации порядок подчиненности и финансирования дирекции государственного природного заказника регионального значения;

определен ли порядок финансирования расходов, связанных с обеспечением установленного режима особой охраны памятников природы;

выявлялись ли нарушения установленного в государственных заказниках режима особой охраны собственниками, владельцами и пользователями земельных участков, расположенных в границах ООПТ, применялись ли в таком случае к ним меры административной, уголовной, гражданской и иной установленной законом ответственности.

В органах и учреждениях, осуществляющих государственный надзор на ООПТ, также следует установить какие меры были ими приняты для пресечения правонарушений, устранения их последствий и предупреждения аналогичных нарушений, привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности, каковы фактические результаты принятых мер реагирования.

В зависимости от характера нарушений законов об ООПТ, причин и условий, им способствующих, распространенности правонарушений, их повторности, наступивших и возможных в будущем вредных последствий, степени вины правонарушителей прокурором применяются предусмотренные статьями 23–25¹, пунктом 3 статьи 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» меры прокурорского реагирования.

В условиях ненадлежащего исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, уполномоченными

учреждениями (контроля) надзора в сфере функционирования ООПТ, избираемые прокурором меры реагирования должны не только пресекать нарушения закона, но и способствовать активизации деятельности указанных субъектов. Результаты проведенных прокурорами проверок свидетельствуют о том, что именно бездеятельность указанных органов, их пассивность в вопросах привлечения виновных к ответственности способствуют увеличению числа нарушений законов в сфере функционирования ООПТ.

При выборе мер реагирования на нарушения законов об ООПТ прокурорам следует руководствоваться требованиями приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе», от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве».

Не стоит забывать, что в соответствии со статьей 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) прокурор вправе возбуждать дело об административном правонарушении. Вместе с тем согласно пункту 2.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», прокурорам следует учитывать, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) прокурор

уполномочен выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Одновременно следует учитывать, что подготовке такого постановления должна предшествовать прокурорская проверка исполнения законодательства об ООПТ. В случае поступления в прокуратуру из контролирующего органа сообщения о преступлении, не требующего такой проверки, прокурор, руководствуясь требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27.12.2007 № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях», должен перенаправить его по подведомственности в соответствующий правоохранительный орган, а не выносить на его основе процессуальные решения на основании пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ.

В этой связи прокурорам важно не допускать случаи, когда их постановления о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании фактически подменяют ранее поступившие сообщения о преступлениях, выявленных контролирующими органами.

Уголовная ответственность в данной сфере предусмотрена за нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других ООПТ, повлекшее причинение значительного ущерба (статья 262 Уголовного кодекса Российской Федерации, далее – УК РФ), а также за должностные преступления, в том числе коррупционной направленности, совершенные в области организации, охраны и использования таких территорий. Ответственность за незаконное воздействие на природные объекты, расположенные на ООПТ, или изъятие отдельных видов природных ресурсов на этих территориях предусматривается статьями 250, 256, 258¹ УК РФ.

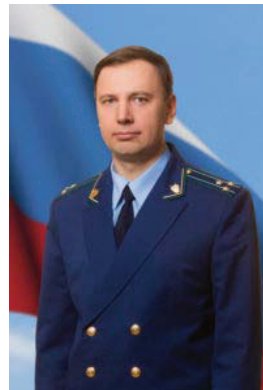
Успешность выполнения органами прокуратуры поставленных задач в

рассматриваемой сфере в немалой степени зависит от знания экологической обстановки, налаженного взаимодействия с правоохранительными, контролирующими природоохранными органами, а также общественными организациями.

При организации и проведении проверок особое внимание необходимо обращать на полноту и эффективность осуществления своих полномочий органами и учреждениями, осуществляющими функции по управлению и охране ООПТ, а также факты их необоснованного вмешательства в хозяйственную деятельность, мерами прокурорского реагирования добиваться реального устранения нарушений и привлечения виновных лиц к ответственности, исключив случаи необоснованной подмены прокурорами иных органов государственного и муниципального контроля.

А.М. Калинин

Заместитель Байкальского
межрегионального
природоохранного прокурора,
старший советник юстиции



**Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства
в сфере обеспечения экологической безопасности на
Байкальской природной территории**

Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура создана совсем недавно. Чуть более полугода назад. Но даже за это непродолжительное время стало понятно, что проблем в сфере экологии на Байкальской природной территории очень много.

Об этом свидетельствуют и результаты надзорной деятельности прокуратур Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края, которые многое сделали в этом направлении.

Мы понимаем, что решить все экологические проблемы одномоментно невозможно. Поэтому на первых порах вычленили те, которые, на наш взгляд, в первую очередь нуждаются в разрешении.

Для обеспечения наибольшей эффективности своей работы мы привлекли к ней научные круги. На базе нашей прокуратуры создан научно-консультационный совет. Там мы совместно с представителями Российской академии наук обсуждаем наиболее важные вопросы разрешения экологических задач. Надо отметить, что это приносит неплохие результаты, помогает определить тактику действий при проведении проверок и подготовке документов реагирования.

На совете мы разработали концепцию Правил туризма и отдыха в Центральной экологической зоне Байкала. Эта концепция стала основой для проекта правил туризма в Иркутской области, обсуждаемого сейчас на рабочей группе, созданной в региональном Правительстве по предложению Байкальской прокуратуры.

Такая же работа проводится и в Бурятии.

Вообще нашей основной задачей мы видим изменение отношения органов власти Иркутской области, Бурятии, Забайкалья, федеральных органов власти к Байкалу только как к экономическому ресурсу. Прежде всего – это уникальный объект природы, стратегический запас пресной воды.

Мы уже информировали Генеральную прокуратуру Российской Федерации о бездействии Минприроды России в части принятия порядка разработки комплексных схем охраны и использования природных ресурсов, утверждению границ особо охраняемых природных территорий, разработке административных регламентов осуществления государственного экологического и пожарного надзора на ООПТ. На основании нашей информации Генеральная прокуратура Российской Федерации внесла Министру природных ресурсов Российской Федерации представление. Во исполнение изложенных в представлении требований уже запрошены из регионов предложения по разработке комплексных схем, имеется проект границ Прибайкальского национального парка.

Длительное время остается нерешенным вопрос ликвидации отходов Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (далее – БЦБК). Для нас это стало одним из приоритетных направлений деятельности. В 2017 году полномочия в этой сфере переданы Иркутской области. Однако, не смотря на заключение нового государственного контракта с АО Росгеология, работы так и не начинались. Более того, Минприроды области заключило госконтракт на условиях старого проекта с заведомо бесперспективными итогами его реализации.

Только после вмешательства Байкальской прокуратуры региональные власти, Росгеология начали подготовительные работы по ликвидации отходов,

изменению технического задания и проекта. Корректируют госконтракт с учетом предложений науки.

Кроме того, в этом году возникла реальная угроза разрушения объектов БЦБК и смыва его отходов в Байкал из-за схода сели. Но минимущество Иркутской области, органы местного самоуправления действенных мер по предупреждению чрезвычайной ситуации не принимали. Прокуратурой в связи с этим внесены представления, после чего были выделены бюджетные средства на расчистку русел рек, являющихся направляющими потока селя, заключен госконтракт на эти работы. Муниципалитетами разработаны планы эвакуации на случай чрезвычайной ситуации, проведены учения.

В постоянном режиме мы контролируем названные процессы, вплоть до полной ликвидации отходов БЦБК.

Серьезные и масштабные проблемы вскрыты Ангарской природоохранной прокуратурой в Усольском промышленном узле, где долгие годы находились наиболее вредные химические производства, в том числе и ртутные. В реку Ангара до сих пор попадают особо опасные химические вещества.

Только после вмешательства прокуратуры Правительство области сделало «дорожную карту» по ликвидации ртутных отходов одного из предприятий «УсольеХимПром», а также начало работу с проектной организацией. Более того, по результатам рассмотрения представления прокурора создана Правительственная комиссия для комплексного обследования Усольской площадки, где расположено более тысячи брошенных производственных помещений и подземных сооружений.

Помимо этого, на территории вокруг Байкала расположено 55 объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр. И это не считая несанкционированных свалок.

Мы совместно с территориальными прокурорами уже приступили к решению вопросов по урегулированию этой ситуации. Проведена совместная проверка.

Анализируя работу региональных органов исполнительной власти, местного самоуправления было установлено, что их отношение к вопросу оборота отходов весьма поверхностное. Реальные меры к упорядочиванию сбора, вывоза, утилизации отходов ими не принимаются.

Из-за этого количество несанкционированных свалок постоянно растет. Так, только по результатам этой проверки природоохранными прокурорами в суд направлено 16 исков об их ликвидации на Байкальской природной территории.

В Ольхонском районе по требованию прокурора в национальном парке ликвидирована несанкционированная свалка, принимаются меры к ликвидации еще 12 свалок на площади более 12 га.

Забайкальской межрайонной природоохранной прокуратурой пресечена незаконная деятельность ООО «Метал Групп» по складированию 350 тыс. тонн отходов в водоохранной зоне одной из крупных рек, питающих Байкал. Организация по требованию прокурора уже почти очистила самовольно занятый отходами земельный участок.

При этом, органы местного самоуправления в рамках земельного контроля не принимают мер к устранению причин образования свалок. Перед уполномоченными органами вопрос об установлении лиц, складировующих мусор, они не ставят. В природоохранные органы для принятия мер к возмещению вреда окружающей среде не обращаются. Кроме того, далеко не все муниципалитеты определили места сбора люминесцентных ламп, организовали регулярную очистку территорий. Данные факты явились основанием для внесения природоохранными прокурорами 21 представления.

По требованию прокурора в Ольхонском районе 7 муниципалитетов уже организовали специальные места сбора опасных отходов.

Широко обсуждаются в средствах массовой информации проблемы незаконной добычи и продажи байкальского омуля. В связи с критическим снижением запасов эндемика введен запрет на его вылов. Межрегиональная прокуратура активно пресекала его незаконную массовую продажу на рынках городов и в туристических местах. Например, Западно-Байкальской

природоохранной прокуратурой выявлены организованные схемы поставок рыбы в торговые точки Иркутска и Иркутского района, материалы направлены для проведения оперативно-розыскных мероприятий. Налажено межведомственное взаимодействие с правоохранительными органами, в которые по итогам совместных проверок направлены десятки материалов для возбуждения уголовных дел. Во исполнение проведенного межведомственного совещания, в ГУ МВД РФ по Иркутской области создано специализированное экологическое подразделение численностью 34 оперативных сотрудника.

Одновременно, прокуратурой проведена работа, выявившая серьезные нарушения со стороны как государственных учреждений, так и коммерческих предприятий при организации искусственного пополнения рыбных запасов.

Так, при проверке Байкальского филиала ФГБУ «Главрыбвод» было установлено, что учреждение в принципе никогда не достигнет тех целей задач, для которых оно создано. Госзадания, которые им направляются, предусматривают мероприятия, которые обеспечивают выпуск мальков омуля в размере 1/10 от количества, необходимого для восстановления его популяции. Учреждением заново за бюджетные средства заказаны проекты реконструкции Баргузинского и Большереченского рыбзаводов, хотя ранее эти проекты уже были разработаны предыдущим их владельцем.

Методики исчисления размера вреда водным биологическим ресурсам применяются неверно. Ущерб от потери водных биоресурсов в связи с гибелью кормовых организмов не определяется вообще. В оценках воздействия деятельности хозяйствующих субъектов неверно указываются коэффициенты длительности восстановления, отсутствует рекомендации о разработке программ производственного экологического контроля по осуществляемой деятельности и т.д.

Указанное привело к недостоверному определению последствий негативного воздействия, занижению количества молоди рыбы, подлежащей выпуску в водный объект, и суммы денежных средств компенсационных мероприятий.

По результатам проверки начальнику Байкальского филиала ФГБУ «Главрыбвод» внесено представление.

При проверке Байкальского филиала ФГБНУ «Госрыбцентр» было установлено, что несколько лет он не выполнял надлежащим образом учет байкальской нерпы. При проведении такого учета нарушалась методика. Указанное привело к тому, что перед министерством сельского хозяйства России в 2018 году был поставлен вопрос об отмене запрета на промышленную добычу нерпы. С трудом удалось предотвратить массовое истребление эндемика.

Самое удивительное, что работники филиала все это объяснили недостаточностью финансирования. Но, как показала проверка, у учреждения имелись достаточные средства на проведение соответствующих мероприятий. Так, ежегодно филиал за счет оказания платных услуг получает доходы в размере, превышающем 20 млн. рублей. Это 60% от общего объема финансирования учреждения. Однако, получаемые от платных услуг деньги расходовались на премирование работников. Причем, в основном, административно-управленческого аппарата. Тратить эти деньги на выполнение поставленных перед филиалом задач считали ненужным.

В отчетах о выполнении госзаданий филиалом регулярно без какой-либо мотивировки завышались показатели по добыче (вылову) рыбы для научных целей. Хотелось бы отметить, что рыба, вылавливаемая для этого, должна уничтожаться. Но в филиале не озадачивались надлежащим оформлением документов на эту тему.

По итогам проверки в ФГБНУ «Госрыбцентр» внесено представление. По результатам предварительного рассмотрения представления руководство учреждения уже озвучило решение о привлечении директора филиала к дисциплинарной ответственности.

Выявлены нами и факты злоупотребления льготным порядком добычи омуля общинами коренных малочисленных народов. Мы проверили 9 общин на территории Северо-Байкальского района Республики Бурятия. Как выяснилось, их членами становились работники органов государственной власти и контроля,

малолетние дети. Сами общины в своих уставах предусматривали для себя возможность заниматься турбизнесом. Одна из общин даже арендовала для этого лесной участок на берегу Байкала, который оказался природным лежбищем нерпы. В результате прокурорского вмешательства из общин исключены лица, которые состоять там не могут, приводятся в соответствие с законом уставы, договор аренды лесного участка оспаривается в суде.

Значительными темпами на Байкале развивается незаконный и неконтролируемый туризм, в том числе, благодаря участию китайских туроператоров. Например, в результате проверки Ольхонской межрайонной природоохранной прокуратуры только одного острова Ольхон, вместо 19 официальных, выявлено 150 туристических баз. Массовые проверки всего побережья показывают, что условно законной является в среднем 1 из 10 баз отдыха.

В отношении недобросовестных владельцев туробъектов в судебном порядке прокурорами заявляются требования о запрете, приостановлении деятельности до устранения нарушений, взыскании причиненного ущерба.

По искам Ольхонской межрайонной природоохранной прокуратуры судом уже вынесено 12 решений о запрете такой деятельности. Часть требований прокурора исполнена владельцами баз отдыха добровольно, 5 дел в настоящий момент рассматривается судом.

Аналогичные нарушения выявлены на территории республики Бурятия. Восточно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратурой в суды направлено 15 исков к владельцам гостиниц, баз отдыха, гостевых домов о запрете деятельности до устранения нарушений, освобождении самовольно занятых земельных участков.

Северобайкальской прокуратурой в суды направлено 8 исков, 5 из которых рассмотрено и удовлетворено. В судебном порядке поставлены вопросы о запрете деятельности, взыскании ущерба, причиненного загрязнением почвы, обязании получить согласование с территориальными органами Росрыболовства,

произвести постановку на учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и т.д.

Некоторые предприниматели в охоте за наживой проявляют особую изобретательность. В Северо-Байкальском районе выявлен факт оформления частным лицом в свою собственность федерального озера. Ранее это озеро новоявленный владелец использовал по договору водопользования, а потом поставил его и прилегающую территорию на кадастровый учет как единый земельный участок, который добродушная администрация района отдала ему бесплатно в собственность. Естественно, берега этого водоема сейчас используются для предоставления туристических услуг. Северобайкальская межрайонная природоохранная прокуратура оспаривает право собственности на озеро в суде.

Ведется работа по приведению стоков очистных сооружений, сбрасываемых в Байкал, в соответствие с нормативами. Положительные судебные решения уже приняты по искам Северобайкальского и Восточно-Байкальского природоохранных прокуроров в Бурятии.

Атмосферный воздух городов Братск, Зима, Усолье-Сибирское, Черемхово, Шелехов, Петровск-Забайкальский, Улан-Удэ, Селенгинск согласно государственному докладу является наиболее загрязненным. В связи с этим прокуратурой проведены проверки наиболее крупных загрязнителей в зоне атмосферного влияния Байкальской территории. По итогам начата проработка вопроса о понуждении основных загрязнителей устанавливать системы учета и измерения выбросов. После утверждения Правительством Российской Федерации перечня предприятий, которые должны их ставить, работа в этом направлении будет продолжена.

В приоритетном порядке прокуратурой проводится работа по защите особо охраняемых природных территорий, недопущению уничтожения их лесов. Например, в Иркутской области пресечена масштабная незаконная заготовка древесины в заказнике «Туколонь» под видом ликвидации очага заражения леса вредителями. Причиненный природе ущерб составил 880 млн. рублей, а

предотвращенный – более 2,5 млрд. По материалам, направленным в следственные органы, возбуждено уголовное дело по статьям 286 и 260 УК РФ. Кроме того, для эффективной охраны региональных заказников прокуратура потребовала от органов власти области создания специализированной дирекции, по аналогии с Красноярским краем и Республикой Бурятия. Правительством области начата подготовка соответствующих изменений в структуре органов власти.

А.А. Шорохов

Читинский межрайонный природоохранный
прокурор Амурской бассейновой
природоохранной прокуратуры,
старший советник юстиции



Положительный опыт Читинской межрайонной природоохранной прокуратуры в сфере организации надзора по охране лесов от пожаров

Около 79% территории Забайкальского края занимают земли лесного фонда, большая часть из которых расположена в границах Амурского бассейна.

При этом Забайкальский край в силу специфики климата и аномально неблагоприятных погодных условий находится в числе регионов с наибольшим количеством природных пожаров.

Ежегодно пожароопасный период наступает рано, уже в феврале – марте, когда устанавливается солнечная и засушливая погода с порывами ветра местами до 25 метров в секунду. В таких условиях пожар распространяется мгновенно, и от того, как организованно тушение пожаров, зависит результат пожароопасного периода в целом.

Читинской межрайонной природоохранной прокуратурой (далее – природоохранная прокуратура) проанализированы данные о лесных пожарах и материалы прокурорских проверок за 2015 и 2016 годы, проведены осмотры мест действующих пожаров, проверена полнота наличия сил и средств для тушения пожаров в специализированных подразделениях.

По результатам проведенных мероприятий установлено несколько причин длительного тушения лесных пожаров, их увеличения до категории крупных.

Среди них можно выделить следующие: недостаточная укомплектованность пожарных формирований и отказ от тушения лесных пожаров в темное время суток.

В настоящее время единственным правовым актом, устанавливающим нормативы обеспеченности лесопожарных формирований силами и средствами пожаротушения, является Положение о пожарно-химических станциях (далее – ПХС), утвержденное приказом Рослесхоза от 19.12.1997 № 167.

Исполнение изложенных в данном приказе требований обеспечивается природоохранной прокуратурой, в том числе в судебном порядке.

Так, по нашему иску на Минприроды России возложена обязанность по созданию ПХС второго типа в национальном парке «Алханай». А по исковому заявлению прокуратуры Забайкальского края суд обязал Краевое государственное специализированное автономное учреждение «Забайкаллесхоз» и Гослесслужбу Забайкальского края оснастить подразделения учреждения по нормативам ПХС. В настоящее время судебные решения по перечисленным искам частично исполнены.

При этом краевым судом в решениях указано на то, что приказ Рослесхоза от 19.12.1997 № 167 не зарегистрирован и не опубликован, но является нормативным правовым актом и подлежит обязательному применению, поскольку не носит межведомственный характер, а регулирует порядок организации и функционирования ПХС.

Кроме того, по иску природоохранной прокуратуры с целью обеспечения тушения лесных пожаров в районе применения авиационных средств на Краевое государственное учреждение «Читинская авиабаза авиационной охраны лесов» возложена обязанность укомплектовать штат учреждения согласно нормативам приказа Рослесхоза СССР от 12.03.1981 № 33, поскольку численность пожарных в крае была в 3 раза меньше нормативной (не менее 688 человек).

Приказом Минприроды России от 08.07.2014 № 313 утверждены Правила тушения лесных пожаров (далее – Правила тушения), из содержания которых следует, что лесной пожар подлежит непрерывному тушению вне зависимости от

времени суток с момента получения сообщения о нем и до его полной ликвидации, возвращения сил и средств пожаротушения на места их постоянной дислокации.

Федеральным законодательством предусмотрено лишь два основания для прекращения, приостановления работ по тушению лесного пожара.

Так, согласно Правилам тушения в зоне контроля лесных пожаров (авиационный район применения сил и средств тушения) при отсутствии угрозы населенным пунктам или объектам экономики в случаях, если прогнозируемые затраты на тушение лесного пожара превышают прогнозируемый вред, который может быть им причинен, работы по тушению лесного пожара могут быть прекращены, приостановлены на основании решения Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Второе основание предусмотрено Правилами по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производствах и при проведении лесохозяйственных работ, утвержденных приказом Минтруда России от 02.11.2015 № 835н, согласно которым все работы по тушению пожара должны быть приостановлены во время грозы.

При этом Правилами тушения установлена особенность – в темное время суток работы по тушению пожаров проводятся только при условии обеспечения искусственного освещения.

На основании указанных нормативных правовых актов по исковому заявлению природоохранной прокуратуры судом в августе 2016 года на Краевое государственное специализированное автономное учреждение «Забайкаллесхоз» возложена обязанность тушить пожары в темное время суток, чем создан первый подобный прецедент. В настоящее время положительный опыт распространен и по другим регионам. Однако для надлежащего исполнения судебного решения требуется внесения изменений в Правила тушения с целью уточнения критериев искусственного освещения.

Ранее природоохранной прокуратурой также была впервые сформирована судебная практика о понуждении уполномоченных органов провести лесоустройство в части проектирования мероприятий по охране лесов от пожаров в тех лесничествах, где срок таксации лесов превысил 10 лет, обеспечить кратность авиационного патрулирования.

В настоящее время природоохранной прокуратурой надзор в данном направлении не ослабляется, обеспечен контроль за исполнением вынесенных судебных решений.

Е.А. Шарафутдинов

Кемеровский межрайонный прокурор
по надзору за исполнением законов
в угледобывающей отрасли
Кемеровской области,
советник юстиции



**Практика прокурорского надзора в сфере обеспечения охраны труда и
промышленной безопасности на предприятиях угольной
промышленности Кемеровской области**

В настоящее время на территории Кемеровской области осуществляют деятельность 65 шахт, 55 разрезов и 54 обогатительные фабрики.

Все угледобывающие и перерабатывающие предприятия относятся к категории опасных производственных объектов. Существующие сегодня технологии добычи угля подземным способом связаны с сопутствующим выделением газа метана и участием человека в производственном процессе, что не позволяет полностью исключить возможность аварий, в том числе с большими человеческими жертвами.

Учитывая социальную важность надзора за деятельностью предприятий угольной отрасли, приоритетными задачами прокуратуры являются:

- снижение аварийности при эксплуатации опасных производственных объектов,
- снижение производственного травматизма на предприятиях угольной отрасли,

- усиление административного и уголовного воздействия на нарушителей требований промышленной безопасности и охраны труда.

Прокуратурой организована аналитическая работа по установлению причин неблагоприятных ситуаций как по отдельным угледобывающим предприятиям, так и группам предприятий одного собственника и региона в целом, на основании которой осуществляется планирование проверок предприятий с наибольшими показателями аварийности, производственного травматизма и уровня профессиональной заболеваемости.

Несмотря на миллиардные вложения в безопасность со стороны собственников, количество нарушений закона, выявляемых прокуратурой и Ростехнадзором, остается значительным.

Наиболее распространенными из них являются отсутствие средств индивидуальной защиты, несоблюдение режима труда и отдыха, нарушение порядка прохождения медицинских осмотров, непроведение экспертиз промышленной безопасности как зданий и сооружений, так и технических устройств, использование неуполномоченного оборудования (системы аэрогазового контроля), нарушение проектных решений и планов развития горных работ, несоответствие плановой численности работников фактической, неисполнение службами производственного контроля возложенных функций.

Надзорная деятельность прокуратуры в 2015–2018 годы способствовала выявлению и устранению более 9 700 нарушений закона.

Только в первом полугодии 2018 года по результатам проведенных проверок внесено 76 представлений, по результатам их рассмотрения 436 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности (в 2017 год – 942, в 2016 год – 916, в 2015 год – 586). В суды направлено три исковых заявления о понуждении угольных предприятий устранить выявленные нарушения закона (в 2017 году – 6, в 2016 году – 3, в 2015 году – 3). Иски направляются в суд только при наличии спора по поводу устранения нарушений.

По результатам проверок угольных предприятий прокуратурой руководителям угольных компаний вносятся представления, в которых ставится вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности директоров шахт и разрезов, что в свою очередь повышает персональную ответственность руководителей угледобывающих предприятий. Все представления рассматриваются с участием прокурора.

В истекшем периоде 2018 года прокурором руководителям угледобывающих компаний внесено два таких представления, 3 директора шахт привлечены к ответственности.

По постановлениям прокурора в первом полугодии 2018 года к административной ответственности привлечено 618 виновных должностных и юридических лиц (в 2017 год – 1169, в 2016 год – 1141, в 2015 год – 907), наложены штрафы на сумму, превышающую 15 млн. рублей (в 2017 год – 36 млн. рублей, в 2016 год – 36 млн. рублей, в 2015 год – 30 млн. рублей) из которых три должностных лица предприятий дисквалифицированы (в 2017 году – 7, в 2016 году – 6, в 2015 году – 0).

Прокуратурой в ПАО «Распадская» проведена проверка исполнения требований законодательства в части организации и осуществления производственного и аэрогазового контроля, соблюдения режима труда и отдыха работников.

Проверка показала, что производственный контроль и принимаемые меры со стороны руководства угольной компании недостаточны, выявленные нарушения свидетельствовали о формальном подходе должностных лиц к исполнению своих обязанностей.

По результатам рассмотрения 13 постановлений, вынесенных прокуратурой, к административной ответственности привлечены как должностные, так и юридическое лицо, назначены наказания в виде штрафов на сумму 360 тыс. рублей; представление прокурора удовлетворено в полном объеме, нарушения закона устранены, 12 должностных лиц предприятия привлечено к дисциплинарной ответственности.

Особое внимание прокуратурой уделено соблюдению требований по дегазации, своевременному внедрению многофункциональных систем безопасности, систем аэрологического контроля и их правильной эксплуатации.

За нарушения в области обеспечения безопасности рудничной атмосферы горных выработок по постановлениям прокуратуры в этом году судами вынесено два решения о дисквалификации виновных должностных лиц угольных предприятий (в 2017 году – 7, в 2016 году - 6).

Продолжена работа по выявлению фактов трудоустройства на угледобывающие предприятия лиц с поддельными дипломами об образовании. В 2017 году выявлено 6 таких фактов, в 2016 году – 4 (все виновные лица понесли заслуженное наказание). В 2018 году прокуратурой выявлено два аналогичных случая в ООО «Шахтоуправление «Карагайлинское». По материалам, направленным в порядке статьи 37 УПК РФ, следственными органами возбуждены и расследованы уголовные дела. В отношении 10 лиц вынесены обвинительные приговоры.

Необходимо отметить, что понуждение прокурором к устранению выявленных нарушений закона со стороны руководителей угледобывающих предприятий способствовало обеспечению тысяч работников средствами индивидуальной защиты, соблюдению режима труда и отдыха горняков, проведению экспертиз промышленной безопасности, устранению иных нарушений закона.

Не осталось без внимания прокуратуры исполнение федерального законодательства о безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса (далее – ТЭК). В 2018 году на 20 угольных предприятиях выявлены факты нарушения в части формирования состава комиссии по категорированию объекта ТЭК, порядка его проведения и оформления результатов, расчета социально-экономических последствий в случае совершения акта незаконного вмешательства, а также в части паспортизации объектов. Руководителям

предприятий внесено 20 представлений, по результатам рассмотрения приняты меры к устранению нарушений закона, 13 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

Прокуратурой дается оценка законности и полноте мер, принятых органами государственного контроля (территориальных органов Ростехнадзора, Роспотребнадзора и Государственной инспекции труда).

Надзорная деятельность специализированной прокуратуры в указанной сфере уже принесла положительные результаты. С 2010 года возросло количество наказаний, применяемых органами Ростехнадзора, в том числе в виде административного приостановления деятельности предприятий, увеличение почти в 2 раза (с 156 в 2009 году до 310 в 2011 году). Только в 2017 году данное наказание применялось более 500 раз. При этом прокуратурой во всех случаях дается оценка законности действий органов Ростехнадзора.

По результатам проверок в территориальные прокуратуры, главам администраций городов и районов, на территории которых располагаются угледобывающие предприятия, прокуратурой направляется информация о состоянии законности.

В заключении хочу отметить, что надзорная деятельность, направленная на ужесточение мер административного воздействия к виновным должностным лицам предприятий, с тесным взаимодействием с общественностью и органами контроля и надзора, позволяет сформировать у работодателей уважение к закону, исполнение ими обязанностей в сфере охраны труда и промышленной безопасности, а у работников способствует повышению правосознания, что напрямую влияет на снижение уровня аварийности и производственного травматизма.

С момента создания прокуратуры снизилось количество аварий на угольных предприятиях более чем в 8 раз (с 17 до 2).

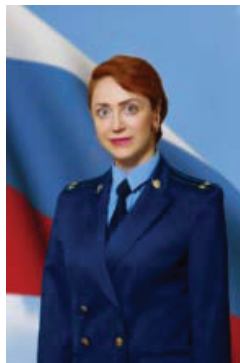
С 2010 года – истекший период 2018 года общий производственный травматизм снизился почти в 7 раз (с 807 до 127).

Количество смертельных несчастных случаев снизилось почти в 15 раз со 119 до 8 (в 2015 году – 43, в 2016 году – 10, в 2017 году – 11, в первом полугодии 2018 года - 8), тяжелых несчастных случаев в 3,6 раза с 66 до 18 (в 2015 году – 42, в 2016 году – 31, в 2017 году – 18, в первом полугодии 2018 года - 10).

Работа по соблюдению прав работников на безопасные условия труда продолжается.

Е.В. Мальханова

Старший помощник Байкальского межрегионального природоохранного прокурора по обеспечению участия в гражданском и арбитражном процессе, советник юстиции

**Устранение экологических правонарушений и предупреждение причинения вреда природным объектам в судебном порядке**

Решение суда – это окончательная точка в спорном вопросе, в применении и толковании норм права и эффективный способ для принудительного устранения нарушений, защиты прав Российской Федерации и неопределенного круга лиц. Одновременно принятие в рамках судебного процесса мер по обеспечению иска позволяет в кратчайшие сроки предупредить причинение экологического вреда и минимизировать негативные последствия нарушений экологического законодательства.

К исключительной юрисдикции суда относятся вопросы:

- о возмещении ущерба;
- запрете деятельности, осуществляемой с грубым нарушением экологических требований;
- оспаривании незаконных сделок и прав на земли, леса, водные объекты и их истребовании из чужого незаконного владения;
- признании бездействия органов и их решений (действий) незаконными,
- обращении в государственную собственность имущества, имеющего природоохранное значение.

Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой в судебном порядке разрешаются наиболее значимые вопросы охраны окружающей среды Байкальской природной территории.

Так, после долгих споров прокурору в судебном порядке удалось обязать владельца крупного промышленного топливно-энергетического комплекса Иркутской области ежегодно пересматривать предельно допустимый объем сбросов и выбросов вредных (загрязняющих) веществ, опасных для уникальной экологической системы озера Байкал, в целях их уменьшения. Тем самым обеспечено исполнение статьи 14 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал».

Взыскание ущерба, минимизация негативных последствий и оспаривание незаконно возникших прав в суде также является одним из приоритетных направлений надзорной деятельности органов Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры.

Например, Северобайкальской межрайонной природоохранной прокуратурой в суде оспорен договор аренды лесного участка, предоставленного для осуществления рекреационной деятельности эвенкийской общине «Иты» на территории государственного природного заказника «Фролихинский».

Проектом освоения лесов на данном лесном участке, расположенном на мысе Лаканда, предусматривалось возведение 5 временных деревянных сооружений. Однако на прибрежных камнях указанного мыса находится одно из самых северных лежбищ байкальской нерпы, которая является эндемиком озера Байкал и внесена в Красную книгу Международного союза охраны природы и природных ресурсов.

Основаниями для удовлетворения судом требований прокурора послужили доказательства того, что в периоды интенсивного движения моторных лодок и других судов вблизи мыса, а также посещения его туристами и рыбаками численность нерпы на лежбище резко снижается. Осуществление рекреационной деятельности на данном лесном участке

может привести к регулярному беспокойству байкальской нерпы и, как следствие, к утрате ее лежбища, что противоречит режиму особой охраны заказника федерального значения. Более того, цели создания община «Иты» не предполагают осуществления ею рекреационной деятельности.

Еще одним важным направлением надзора на Байкальской природной территории является соблюдение ограничений и запретов на осуществление хозяйственной деятельности в ее центральной экологической зоне.

Перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643 и предусматривает запрет на строительство зданий и сооружений на незатронутых природных территориях, включая водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек.

Территория Ольхонского района Иркутской области почти полностью вошла в границы указанной зоны, в границах которой расположено значительное количество особо охраняемых природных территорий. Вместе с тем установленные запреты, в том числе на предоставление земельных участков в частную собственность нередко нарушались администрацией Ольхонского района, что привело к массовой застройке центральной экологической зоны Байкальской природной территории, росту рекреационной нагрузки и, как следствие, деградации мест обитания редких животных и растений.

К примеру, побережье Куркутского залива озера Байкал характеризуется наличием древних захоронений, каменных кольцевых кладок, а также является средой обитания редких краснокнижных животных и растений: монгольской жабы, лишайника Буэллия изящная, тонинии глинисто-желтой.

Вместе с тем именно экосистемы побережья залива Куркут в последнее время подвергаются сильнейшему антропогенному прессу (рост количества туристов, размещение баз отдыха, прокладка дорог, замусоривание),

вследствие чего известняковые скалы, где обитают указанные виды растений, разрушаются.

В настоящее время Ольхонским межрайонным природоохранным прокурором в суд направлено 20 исков об истребовании из чужого незаконного владения незатронутых земель национального парка «Прибайкальский» на берегах Куркутского залива, которые администрацией Ольхонского района незаконно предоставлены в собственность членам дачного некоммерческого товарищества «Байкалочка».

Ведение дачного хозяйства предусматривает прокладку дорог, возделывание почвы, возведение зданий и сооружений, что запрещено режимом охраны национального парка, установленным частью 2 статьи 15 Федерального закона от 14.03.1995 № 33 «Об особо охраняемых природных территориях». Кроме того, органом местного самоуправления была нарушена сама процедура предоставления земельных участков для указанных целей.

По ходатайству прокурора по данным гражданским делам судом своевременно применены обеспечительные меры, позволившие предотвратить незаконную застройку заповедных земель и причинение вреда уникальным растениям. Исковые заявления находятся на рассмотрении.

По результатам проверки, проведенной Северобайкальской межрайонной природоохранной прокуратурой, установлено, что расположенное на территории Республики Бурятия озеро Личимо администрацией Северо-Байкальского района незаконно включено в границы земельного участка, сформированного для ведения сельскохозяйственного производства и предоставленного бесплатно в собственность гражданину. Вместе с тем статьей 102 Земельного кодекса Российской Федерации установлен запрет образования земельных участков на землях, покрытых поверхностными водами.

В этой связи Северобайкальским межрайонным природоохранным прокурором в суд направлено исковое заявление об истребовании в федеральную собственность водного объекта, сносе возведенных в

береговой полосе построек и снятии земельного участка с кадастрового учета, которое находится на рассмотрении.

Подводя итоги по рассмотренным гражданским делам, инициированным органами Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры, можно отметить, что на сегодняшний день нам удалось обязать органы государственной власти Республики Бурятия принять меры к строительству очистных сооружений в двух муниципальных образованиях и оформить в государственную собственность все сибиреязвенные захоронения, приостановить строительство и эксплуатацию возведенных на Байкальской природной территории объектов до проведения государственной экологической экспертизы и устранения нарушений природоохранного законодательства.

Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура самая молодая из созданных специализированных прокуратур, но на заре ее формирования коллективом была поставлена задача решать возникающие проблемы сообща. Так, работа по обеспечению участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе не сводится только к поддержанию исков. Если при рассмотрении дела в суде выявляются пробелы в правовом регулировании отдельных правоотношений либо необходимость внесения изменений (дополнений) в нормативные правовые акты, а также нарушения, о которых не было известно при направлении иска, то прокурор, участвующий в деле, информирует об этом профильное подразделение аппарата межрегиональной прокуратуры для оперативного разрешения возникших вопросов, ни один из которых не остается незамеченным.

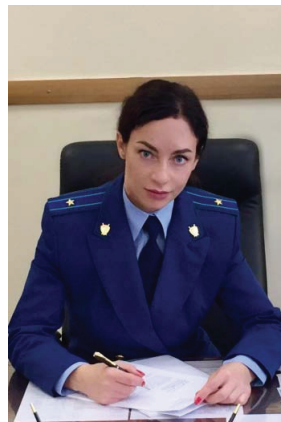
Исковая работа также основана на тесном взаимодействии аппарата и межрайонных прокуроров. Каждая новая категория исков оценивается аппаратом на предмет соблюдения процессуального законодательства и перспектив их удовлетворения. Подготовка документов для обжалования судебных постановлений осуществляется совместно сотрудниками аппарата

и межрайонных прокуратур, а каждое положительное решение суда по искам и представлениям прокуроров освещается в информационных письмах.

Такая организация работы помогает ускорить обмен опытом и обеспечить единство судебной практики во всех регионах, на территории которых распространяются полномочия межрегиональной прокуратуры, от эффективности деятельности которой зависит не только состояние водных объектов, почвы, атмосферы, но и, в конечном счете, здоровье людей.

И.В. Поддубнова

Хабаровский межрайонный
природоохранный прокурор
Амурской бассейновой
природоохранной прокуратуры,
младший советник юстиции



**О практике проведения проверок исполнения законодательства
об охране атмосферного воздуха нефтеперерабатывающими
предприятиями**

Многочисленные обращения граждан по вопросу участвовавших в случаях появления неприятных запахов сероводорода и нефтепродуктов в городе Хабаровске и недостаточность мер, принимаемых контролирующими органами Хабаровского края в данной сфере, явились основаниями для инициирования Хабаровской межрайонной природоохранной прокуратурой проверки местного нефтеперерабатывающего производства АО «ННК – Хабаровский нефтеперерабатывающий завод» (далее – Хабаровский НПЗ, завод).

В ходе проверки прокуратурой истребована и изучена следующая проектная и разрешительная документация завода:

- проект нормативов предельно допустимых выбросов в атмосферный воздух (далее – ПДВ);
- инвентаризация выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух;
- разрешение на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, выданное Департаментом Федеральной службы по

надзору в сфере природопользования по Дальневосточному федеральному округу (далее – разрешение на выбросы);

- проект обоснования границ санитарно-защитной зоны;
- согласованный план мероприятий по снижению выбросов в периоды неблагоприятных метеорологических условий;
- план-график контроля нормативов ПДВ на источниках выбросов;
- результаты (протоколы измерений) производственного контроля за 2018 год;
- график контроля за соблюдением нормативов ПДВ на границе санитарно-защитной зоны;
- результаты контроля (протоколы измерений) за 2018 год;
- документы о постановке на государственный учет установок очистки газа;
- разрешения на строительство и ввод в эксплуатацию всех объектов, построенных и введенных в эксплуатацию с 2014 года;
- заключения государственной экологической экспертизы.

При участии специалистов Министерства природных ресурсов Хабаровского края, регионального управления Роспотребнадзора, Дальневосточного управления Ростехнадзора и уполномоченных работников Хабаровского НПЗ прокуратурой осуществлен выезд на территорию предприятия, в ходе которого отобраны пробы воздуха в рабочей и санитарно-защитной зонах предприятия. По результатам анализа образцов во всех них обнаружено наличие метантиола (метилмеркаптана). Однако данное вещество, подлежащее государственному регулированию в области охраны окружающей среды, в нарушение в нарушение статей 14 и 30 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (далее – Закон № 96-ФЗ), в разрешительной документации предприятия не был учтен и, следовательно, выброс этого вещества осуществлялся незаконно.

Последующим выездом также установлено, что на заводе длительное время эксплуатируются 10 установок, осуществляющих разделение нефти

гидрокрекинга на легкую и тяжелую, нагрев сырья, газофракционирование, компримирование углеводородных газов. Данные установки, являясь источниками выбросов загрязняющих веществ в воздух (включая метилбензол, диметилбензол, бензол, углерод оксид, метан, мазутную золу, углеводороды и прочее), эксплуатировались без разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. Осуществляемые ими выбросы не учитывались, предельно допустимые выбросы для загрязняющих веществ не устанавливались, в проекте ПДВ указанные источники не были указаны. Как следствие, производственный контроль за соблюдением установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух не проводился.

Также в нарушение части 1 статьи 69² Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» вышеуказанные источники не были поставлены на учет в государственном реестре объектов негативного воздействия на окружающую среду.

Помимо перечисленных нарушений, установлено, что заводом в нарушение требований статьи 30 Закона № 96-ФЗ, пункта 5 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-035 и пункта 2.12 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 лабораторные исследования проб атмосферного воздуха и измерения физических воздействий на атмосферный воздух проводились в неустановленных местах.

Кроме того, уже после утверждения границ санитарно-защитной зоны предприятия в 2011 году, Хабаровским НПЗ неоднократно проводились строительство, реконструкция и ввод в эксплуатацию объектов, имеющих источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. Однако вопреки пунктам 3.1 и 3.14 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 утвержденный проект санитарно-защитной зоны не корректировался.

При этом, в ходе проверки расчеты ожидаемого загрязнения атмосферного воздуха от объектов, реконструкция и строительство которых выполнены с 2011 года, не были представлены. Натурные исследования атмосферного воздуха и измерений физических факторов воздействия на

него не проводились, что также свидетельствует о допущенном нарушении при соблюдении режима санитарно-защитной зоны предприятия, оказывающем вредное воздействие на атмосферный воздух.

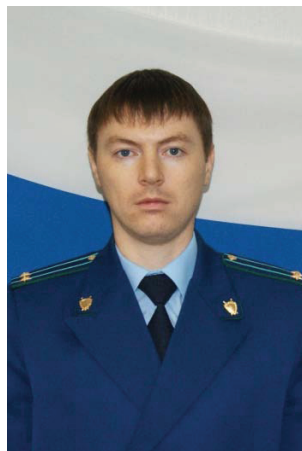
В связи с необходимостью незамедлительного принятия мер по устранению всех выявленных нарушений Хабаровский межрайонный природоохранный прокурор обратился в суд с исковым заявлением об обязанности Хабаровского НПЗ в течение 3 месяцев со дня вступления решения в законную силу разработать проект нормативов предельно допустимых выбросов, получить разрешение на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником, в установленном порядке поставить объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, на государственный учет в Департаменте Росприроднадзора по Дальневосточному федеральному округу, разработать проект санитарно-защитной зоны предприятия с учетом вновь построенных и реконструированных объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и направить для утверждения Главному государственному врачу Российской Федерации в течение 6 месяцев после вступления решения суда в законную силу, до разработки нового проекта санитарно-защитной зоны предприятия осуществлять производственный контроль на границе санитарно-защитной зоны в соответствии с ранее выданным постановлением Главного государственного врача Российской Федерации.

Указанное исковое заявление находится на рассмотрении.

Кроме того, прокурором в отношении Хабаровского НПЗ и его должностных лиц возбуждены дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 8.21, статьями 6.3 и 8.46 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, материалы которых направлены для рассмотрения по существу в административные органы.

О.В. Зюбин

Благовещенский межрайонный
природоохранный прокурор
Амурской бассейновой
природоохранной прокуратуры,
советник юстиции



**О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства в
сфере недропользования при добыче золота и общераспространенных
полезных ископаемых**

Амурская область входит в тройку регионов России по объему добычи золота. Ежегодно на территории области добывается около 30 тонн драгоценного металла. Деятельность по геологическому изучению, разведке и добыче золота осуществляется более 200 недропользователями. Кроме того, на территории области действуют около 600 лицензий на пользование участками недр местного значения.

В связи с этим Благовещенской межрайонной природоохранной прокуратурой уделяется повышенное внимание вопросам соблюдения хозяйствующими субъектами законодательства о недропользовании, об охране окружающей среды.

С целью повышения эффективности межведомственного взаимодействия при выявлении и пресечении фактов незаконного недропользования 28.03.2018 при Благовещенском межрайонном природоохранном прокуроре проведено межведомственное совещание с участием правоохранительных и контролирующих органов. На совещании выработаны механизмы взаимодействия и обмена информацией о фактах

нарушения законодательства в этой сфере, в том числе по проведению совместных проверочных мероприятий, оперативному реагированию на выявленные правонарушения.

Ежегодно в прокуратуру поступает значительное число обращений граждан, информации органов местного самоуправления о допускаемых нарушениях недропользователями, в связи с чем на системной основе проводятся выездные проверки совместно со специалистами управления Росприроднадзора по Амурской области, регионального министерства природных ресурсов и других.

Практика прокурорского надзора показывает, что основными нарушениями законодательства в данной сфере являются: невыполнение условий лицензионных соглашений по срокам начала добычи и уровню добычи полезных ископаемых, срокам разработки технической документации; несоблюдение требований технической документации при разработке месторождений; невыполнение требований законодательства об охране окружающей среды (неправомерное использование водных объектов, их загрязнение, нарушения при использовании лесов, обращении с отходами); несвоевременное предоставление статистической отчетности, безлицензионное пользование недрами.

Так, природоохранной прокуратурой совместно с контролирующими органами проверено соблюдение требований природоохранного законодательства при добыче юридическим лицом россыпного золота в бассейне ручья Джалон на территории Зейского района.

Недропользователем был разработан технический проект отработки месторождения, который согласован Департаментом по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу, получен горноотводный акт. С целью обеспечения водоохранных мероприятий при проведении работ проектом предусматривалось строительство руслоотводной канавы, фильтрационных дамб и рабочих отстойников.

Вместе с тем установлено, что разработка месторождения осуществлялась с отступлением от утвержденного технического проекта. На участке ведения горных работ отсутствовали дамбы, отстойники, руслоотводная канава, фактически работы велись на «прямотоке». При этом допущено загрязнение ручья взвешенными веществами.

В связи с выявленными нарушениями Благовещенским межрайонным природоохранным прокурором в отношении организации-недропользователя и ее генерального директора возбуждены дела об административном правонарушении по части 2 статьи 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В отношении подрядной организации вынесены постановления о возбуждении дела об административном правонарушении по статье 7.6, части 4 статьи 8.13 и статье 8.42 КоАП РФ. По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях виновные лица оштрафованы на общую сумму более 600 тыс. рублей.

Во исполнение представления прокурора недропользователем выявленные нарушения устранены, работы по добыче золота на месторождении прекращены с целью организации выполнения мероприятий, предусмотренных техническим проектом.

Организациями, осуществляющими рассматриваемую деятельность, зачастую допускаются нарушения законодательства при использовании лесов.

К примеру, в ходе выездной проверки на территории Шимановского района установлено, что золотодобывающее предприятие использует лесной участок на основании договора аренды, предоставленного для разработки участка недр. Однако в нарушение требований санитарной и пожарной безопасности в лесах территория лесосеки захламлена порубочными остатками, в том числе раскряжеванными остатками деревьев.

Нарушения были устранены лишь после вмешательства природоохранной прокуратуры. Кроме того, по постановлениям прокурора

организация и ее должностное лицо привлечены к административной ответственности по части 1 статьи 8.31 и части 1 статьи 8.32 КоАП РФ.

Неоднократно в ходе проверок выявлялись факты незаконного использования водных объектов, что требовало принятия мер по запрету их использования.

Так, в ходе проверки в Тындинском районе установлено, что в нарушение статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации у организации отсутствовали договор водопользования для забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов, а также решение о предоставлении водного объекта в пользование для сброса сточных вод.

По заявлению Благовещенского межрайонного природоохранного прокурора решением Тындинского районного суда юридическому лицу запрещено использование водного объекта в отсутствие разрешительной документации.

В текущем году Благовещенской межрайонной природоохранной прокуратурой также принимались меры по взысканию вреда, причиненного недрам в результате безлицензионной добычи полезных ископаемых.

Установлено, что ООО «Мегастрой» осуществляло строительство автомобильной магистрали А-360 «Лена» Невер-Якутск в Тындинском районе Амурской области. При строительстве дороги использовался скальный грунт, добываемый из трех карьеров в отсутствие лицензий на право пользования недрами. Ущерб недрам от незаконной деятельности составил 1 321 тыс. рублей.

В связи с выявленными нарушениями Благовещенской межрайонной природоохранной прокуратурой в Тындинский районный суд направлено исковое заявление о взыскании с ООО «Мегастрой» указанной суммы ущерба. Судом исковые требования прокурора удовлетворены в полном объеме.

По аналогичным основаниям природоохранной прокуратурой в судебном порядке с другого общества с ограниченной ответственностью

взыскан причиненный недрам вред в размере 8 970 тыс. рублей. Кроме того, по указанному факту материалы проверки в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ направлены в УМВД России по Амурской области для решения вопроса об уголовном преследовании по пункту б части 4 статьи 158, статьи 255 УК РФ. Проводится процессуальная проверка.

При выявлении грубых нарушений добычи полезных ископаемых Благовещенской межрайонной природоохранной прокуратурой стала применяться практика организации процесса досрочного прекращения права пользования недрами.

Так, по результатам анализа деятельности ООО «Покровзолото», имеющего лицензию на добычу золота в Селемджинском районе, установлено, что Управлением Росприроднадзора по Амурской области в 2017 году дважды выявлялись нарушения лицензионных условий, а также требований утвержденного технического проекта, в связи с чем виновные лица привлекались к административной ответственности. Кроме того, по постановлениям природоохранного прокурора предприятие также привлекалось к административной ответственности, его деятельность по решению суда приостанавливалась на 10 суток.

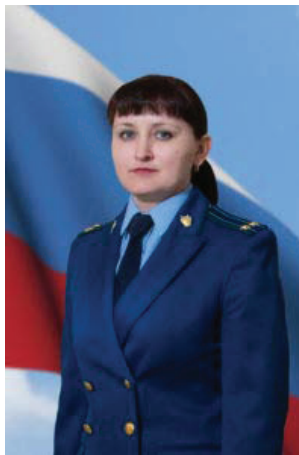
Учитывая систематический характер нарушений, допускаемых ООО «Покровзолото» при разработке месторождения полезных ископаемых, в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах», Благовещенской межрайонной природоохранной прокуратурой в орган, выдавший лицензию, направлена соответствующая информация. По результатам ее рассмотрения Департаментом по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу юридическое лицо предупреждено о досрочном прекращении права пользования недрами в случае неустранения нарушений правил пользования недрами до сентября 2018 года.

Направление указанного уведомления явилось эффективным методом воздействия. Предприятием незамедлительно организована работа по

согласованию с уполномоченными органами необходимых мер к устранению допущенных нарушений и их выполнению.

Ю.А. Коненкова

Заместитель начальника отдела
по надзору за исполнением законов
об охране природы
Байкальской межрегиональной
природоохранной прокуратуры,
советник юстиции



**Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства при
эксплуатации туристических объектов**

Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура создана всего полгода назад. Наша основная задача – охрана объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО – озера Байкал от негативных последствий антропогенной деятельности.

Одним из основных направлений нашего надзора является исполнение требований природоохранного законодательства и законодательства об охране озера Байкал субъектами рекреационной деятельности.

За последние десять лет побережье Байкала было густо застроено туристическими базами. Однако их владельцы при осуществлении своей деятельности грубо пренебрегают требованиями природоохранного закона и фактически губят тот ресурс, который приносит им деньги.

Основная картина состояния законности в этой сфере сложилась в прошлом году во время проверки, проведенной Генеральной прокуратурой Российской Федерации по поручению Президента России. Тогда же была выработана методика проведения проверок объектов рекреации, которая нами в настоящее время активно используется.

Как показывает практика, только 10% таких объектов работает условно законно. Остальные 90% – с полным набором нарушений.

Например, большая часть туристических баз располагается на земельных участках, разрешенное использование которых не допускает размещение на них подобного рода объектов. Это земли, предоставленные для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного либо фермерского хозяйства. Часть туристических баз размещена на землях сельскохозяйственного назначения. Не единичны случаи самовольного занятия земельных участков, используемых для расширения существующих баз отдыха.

В соответствии с действующим законодательством в границах Байкальской природной территории запрещено выдавать разрешения на строительство капитальных объектов (за исключением индивидуальных жилых домов) без предварительного получения положительного заключения государственной экологической экспертизы проектной документации. По факту здания и строения, используемые для размещения туристов, либо имеют статус индивидуальных жилых домов, либо являются самовольными постройками.

Не соблюдаются при осуществлении рекреационной деятельности и требования законодательства об отходах производства и потребления. На базах отдыха отсутствуют площадки для накопления твердых бытовых отходов, их учет не ведется, паспорта отходов не разрабатываются. Незначительная часть предпринимателей имеет договоры на вывоз мусора. Плата за негативное воздействие на окружающую среду ими не осуществляется. Выявлены факты порчи земли из-за разливов нефтесодержащих отходов (бензина, солярки и т.п.).

Уникальность Байкальской природной территории, особенно ее центральной экологической зоны, стала основанием для введения на федеральном уровне дополнительных природоохранных ограничений при осуществлении хозяйственной деятельности.

Так, в центральной экологической зоне запрещено эксплуатировать объекты рекреации без сооружений по очистке сточных вод. Жидкие бытовые отходы подлежат вывозу. Вместе с тем единичные туристические базы на Байкале имеют соответствующее очистное оборудование, которое обслуживается надлежащим образом. Некоторые предприниматели, чтобы не платить за вывоз этих отходов, сбрасывают их прямо на почву и в Байкал.

Нарушается предпринимателями и законодательство о недропользовании. Практически все туристические базы оборудованы скважинами для добычи подземных вод, лицензии на которые отсутствуют. Отдельные объекты обеспечены водоснабжением за счет прямой добычи воды из Байкала без оформления договора на водопользование.

В отношении недобросовестных владельцев туробъектов в судебном порядке прокурорами заявляются требования о запрете, приостановлении деятельности до устранения нарушений, взыскании причиненного ущерба.

По искам Ольхонской межрайонной природоохранной прокуратуры судом уже вынесено 12 решений о запрете такой деятельности. Часть требований прокурора исполнена владельцами баз отдыха добровольно, 5 дел в настоящий момент рассматривается судом.

Аналогичные нарушения выявлены на территории республики Бурятия. Восточно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратурой в суды направлено 15 исков к владельцам гостиниц, баз отдыха, гостевых домов о запрете деятельности до устранения нарушений, освобождении самовольно занятых земельных участков.

Северобайкальской прокуратурой в суды направлено 8 исков, 5 из которых рассмотрено и удовлетворено. В судебном порядке поставлены вопросы о запрете деятельности, взыскании ущерба, причиненного загрязнением почвы, обязанности получить согласование деятельности с территориальными органами Росрыболовства, произвести постановку на учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и другие.

В настоящее время перед природоохранными прокурорами, входящими в структуру Байкальской межрегиональной прокуратуры, поставлена задача ориентировать уполномоченные органы на реализацию предоставленных им прав по организации процедуры изъятия у недобросовестных собственников земельных участков сельскохозяйственного назначения, используемых для размещения туристических объектов.

Проверки законности осуществления туристической деятельности продолжаются. Их основная задача — привести данную сферу правоотношений в соответствие с действующим законодательством и не допустить того, чтобы она стала причиной гибели уникальной экосистемы озера Байкал и Байкальской природной территории.

О.В. Калугина

Старший прокурор отдела по надзору
за исполнением законодательства
в сфере экономики прокуратуры
Кемеровской области,
младший советник юстиции



**Практика прокурорского надзора за исполнением законов при
заключении договоров купли-продажи лесных насаждений для
обеспечения муниципальных нужд**

Заготовка древесины является одним из видов лесопользования, представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с рубкой лесных насаждений.

По общему правилу она осуществляется на основании договора аренды лесного участка.

Заготовка древесины для обеспечения государственных или муниципальных нужд, а также субъектами малого и среднего предпринимательства возможна на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (статья 29.1 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ).

Главной отличительной особенностью использования лесов по указанным договорам является обязанность по проведению мероприятий по лесовосстановлению на предоставленном для заготовки древесины лесном участке. По договору аренды она возложена на арендатора, по договору купли-продажи – на Российскую Федерацию, то есть за счет федерального

бюджета (пункт 4 Правил лесовосстановления, утвержденных приказом Минприроды России от 29.06.2016 № 375).

Именно данный факт предопределяет желание многих недобросовестных лесозаготовителей нарушить закон. Разрабатываются различные схемы по незаконному заключению договоров купли-продажи лесных насаждений для обеспечения муниципальных нужд.

Согласно статье 29.1 ЛК РФ законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены исключительные случаи заготовки древесины для обеспечения муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.

Во многих субъектах Российской Федерации такие законы приняты. Кемеровская область не стала исключением.

Законом Кемеровской области от 08.06.2009 № 65-ОЗ «Об исключительных случаях заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договора купли-продажи лесных насаждений» в качестве одного из таких случаев было предусмотрено строительство, реконструкция, ремонт, содержание объектов, осуществляемые за счет или с привлечением средств бюджетов муниципальных образований.

Для инициирования процедуры торгов по продаже права на заключение такого договора необходимо было ходатайство главы муниципального образования в департамент лесного комплекса Кемеровской области (далее – Департамент), подтверждающее, в том числе потребности муниципального образования в древесине.

Поскольку в качестве цели предоставления древесины предполагалось ее использование именно для строительства, реконструкции объектов, осуществляемых за счет или с привлечением средств бюджетов муниципальных образований, то на момент направления данного ходатайства в расходной части местного бюджета должны были быть предусмотрены данные работы, а также необходимо было наличие муниципального

контракта, заключенного в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», либо иного гражданско-правового договора.

Например, для строительства или ремонта крыши школы необходима древесина. Она могла быть приобретена по указанному льготному механизму, что позволило бы уменьшить стоимость всех работ в связи с приобретением материала по цене ниже рыночной.

Однако в ходе проверок, проведенных в 2014–2015 годах органами прокуратуры области, ни в одном из случаев заключения рассматриваемых договоров купли-продажи лесных насаждений данные требования законодательства выполнены не были.

Главы муниципальных образований направляли соответствующие ходатайства исключительно в целях обеспечения работой лесозаготовителей, освобождая их, тем самым, от затрат на проведение лесовосстановительных работ на лесном участке.

Прокуратурой области в Арбитражном суде Кемеровской области подобные договоры, по которым лесные насаждения еще не были вырублены, оспорены в силу их ничтожности. Прокурором доказано, что реальное отсутствие нуждаемости муниципалитета в древесине влечет недействительность данной сделки. Данные обстоятельства поддержаны арбитражными судами первой и апелляционной инстанций (например, дело № А27-10932/2014).

В отношении глав муниципальных образований, направивших в Департамент обращения, подтверждающие несуществующие потребности в древесине для муниципальных нужд, материалы в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации направлены в следственные органы для дачи уголовно-правовой оценки их действиям. Окончательное процессуальное решение по материалам в настоящее время не принято. Вместе с тем, например, в Томской области по

аналогичным делам состоялись обвинительные приговоры, оставленные без изменения вышестоящими судебными инстанциями.

Рассматриваемая незаконная практика предоставления участков лесного фонда в целях заготовки древесины для обеспечения муниципальных нужд мерами прокурорского реагирования на территории Кемеровской области полностью пресечена. Закон Кемеровской области от 08.06.2009 № 65-ОЗ, предусматривающий указанный исключительный случай, по протесту прокурора области отменен.

В настоящее время на лесных участках, подвергшихся рубкам на основании таких договоров, за счет федерального бюджета проведены работы по лесовосстановлению. За 2014–2016 годы выполнение данных работ на территории Кемеровской области государством профинансировано на сумму более 5 млн. рублей.

Таким образом, у лесопользователя, заготовившего древесину на основании рассматриваемого договора купли-продажи, который с момента своего заключения является недействительным, не порождающим правовые последствия, возникло неосновательное обогащение (глава 60 Гражданского кодекса Российской Федерации). То есть лицо заготовило древесину, реализовало ее по своему усмотрению, а работы по лесовосстановлению за него провело государство. В связи с этим лесозаготовитель обязан возвратить последнему неосновательно сбереженное имущество. При этом не имеет значения наличие либо отсутствие вины лесозаготовителя в возникновении неосновательного обогащения.

Прокуратурой Кемеровской области в рамках реализации положений плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии запрошены и проанализированы сведения о проведенных за счет государства таких лесовосстановительных работах за последние три года. Проверяемый период обусловлен сроком исковой давности на взыскание неосновательного обогащения, который начинает течь с момента подписания актов приема-передачи выполненных в рамках

государственного задания, государственных контрактов работ по лесовосстановлению.

В 2017 году природоохранными прокурорами проведена проверка по двадцати договорам купли-продажи лесных насаждений для муниципальных нужд, по которым Российской Федерацией на лесных участках проведены лесовосстановительные работы. Итоги показали, что все проверенные договоры являются недействительными (ничтожными).

По данным фактам прокурорами в судебном порядке с лесозаготовителей в доход федерального бюджета взыскано более 1,5 млн. рублей в качестве неосновательного обогащения.

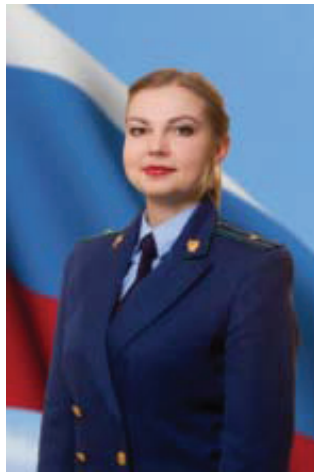
Следует отметить, что в исковом заявлении, направляемом в суд общей юрисдикции, необходимо приводить доводы о незаконности данной сделки в силу ее ничтожности, но в просительной части (с учетом сроков исковой давности) – указывать только на взыскание суммы неосновательного обогащения.

Главной особенностью по данной категории исков является факт понесенных Российской Федерацией затрат. Так, если при проведении проверки получены сведения о предполагаемых затратах, которые только необходимо понести на лесовосстановление, то неосновательное обогащение не возникает. Предметом спора в таком случае будут убытки (статья 15 Гражданского кодекса Российской Федерации), для взыскания которых уже необходимо доказать вину лесозаготовителя как в заключении недействительного договора, так и в непроведении указанных работ.

Проверки исполнением законов при реализации договоров купли-продажи лесных насаждений для обеспечения муниципальных нужд прокуратурой Кемеровской области продолжаются.

С.В. Ермаченко

Начальник отдела по надзору
за исполнением законов об охране природы
Байкальской межрегиональной
природоохранной прокуратуры,
младший советник юстиции



**Надзор за исполнением бюджетного законодательства
в экологической сфере**

Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства является неотделимым от надзора за исполнением законодательства в экологической сфере. На любые природоохранные мероприятия требуются денежные средства бюджетов различных уровней. Соблюдение порядка и эффективности расходования указанных денежных средств, а также их целевое использование должны находиться под пристальным вниманием природоохранных прокуроров.

Кроме того, одной из основных составляющих доходной части бюджетов всех уровней являются средства, поступающие в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду. Проверка формирования доходной части бюджетов, бюджетное планирование в части природоохранных мероприятий органов государственной власти и местного самоуправления также является предметом прокурорского надзора в сфере экологии.

Остановлюсь на отдельных основных направлениях надзорной деятельности, на которые стоит обращать внимание при осуществлении надзора за исполнением бюджетного законодательства в экологической сфере.

1. Нормативно-правые акты в бюджетной сфере.

Основой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления является бюджет, как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства. Бюджет принимается правовым актом законодательных (представительных) органов государственной власти (местного самоуправления). Очень важно обеспечить качественное изучение проекта данного правового акта перед его принятием, осуществлять надзор при исполнении бюджета, отслеживать изменения, вносимые в данный правовой акт.

Очень важно при изучении правовых актов в бюджетной сфере обеспечить взаимодействие между специализированными природоохранными и территориальными прокуратурами, как на уровне аппаратов прокуратур субъектов Российской Федерации, так и на уровне межрайонных и районных прокуратур.

Специализированные природоохранные прокуроры обязаны владеть информацией об основных показателях, характеризующих состояние окружающей среды на поднадзорной территории, негативных тенденциях, экологических проблемах, наиболее неблагополучных в экологическом отношении и потенциально опасных производственных объектах. При проверке проекта решения о бюджете на уровне муниципалитетов или закона о бюджете на уровне субъектов федерации именно природоохранные прокуроры с учетом анализа состояния законности в сфере экологии, должны давать оценку полноте формирования расходной части бюджетов на природоохранные мероприятия, информировать территориальные прокуратуры о выявленных недостатках при проверке данных правовых

актов, ставить вопросы об увеличении финансирования тех или иных мероприятий.

При этом также не стоит забывать об оценке формирования доходной части бюджетов. С 2017 года более чем на треть увеличен объем средств, направляемых в бюджеты муниципалитетов в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду (с 40% до 55%). Одним из оснований подобного нормативного перераспределения поступлений платы за загрязнение природы в пользу местных бюджетов является факт оказания максимального негативного воздействия именно на территорию в пределах расположения источника загрязнения. Соответственно поступление платы в бюджет муниципального образования обусловлено необходимостью создания больших возможностей для компенсации вреда, причиненного его территории и населению.

Нередки случаи, когда, несмотря на значительное пополнение бюджетов за счет данных денежных средств и наличие серьезных экологических проблем, муниципалитеты игнорируют требования закона и не предусматривают в бюджетах средства на проведение природоохранных мероприятий либо такие мероприятия являются незначительными и не отвечают реальным потребностям. Такие факты должны пресекаться прокурорами как путем информирования органов государственной власти и местного самоуправления, так и путем принятия мер прокурорского реагирования.

Только принятие сбалансированного бюджета позволит решить экологические проблемы на поднадзорной территории.

2. Надзор за соблюдением законов при реализации государственных и муниципальных программ в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Одним из способов расходования бюджетных средств является программно-целевой.

Задачей природоохранных прокуроров при осуществлении надзора на данном направлении является проверка принимаемых и принятых программ в сфере охраны окружающей среды. Первоначальная оценка должна даваться при проверке их проектов в совокупности с анализом проектов бюджетов, так как программы являются формой расходования денежных средств. От того в каком виде будут приняты данные программы зависит их реализация и, как следствие, состояние окружающей среды на поднадзорной территории.

При проверке программы обязательной оценке подлежат следующие вопросы: соответствуют ли планируемые мероприятия целям программы, в полном ли объеме предусмотрены денежные средства на их реализацию, каким образом сформулированы целевые индикаторы, по которым можно будет судить о достижении целей программы, соответствуют ли принимаемые программы Федеральному закону от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Например, Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой в ходе проверки исполнения законодательства об отходах производства и потребления было установлено, что на сегодняшний день на территории Иркутской области объекты размещения отходов имеются только в 6 из 16 муниципальных образований, входящих в границы Байкальской природной территории. Существует потребность в строительстве 19 полигонов твердых коммунальных отходов, более 1000 мусороперегрузочных станций и площадок временного хранения отходов. По результатам рассмотрения представления прокуратуры Иркутской области, внесенного в конце 2017 года, региональным министерством природных ресурсов и экологии во исполнение требований статей 13², 24⁵ и 24⁶ Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в феврале 2018 г. разработана и утверждена специальная региональная программа в сфере обращения с отходами. Однако ее оценка свидетельствует о недостаточности программных мероприятий и предусмотренного финансирования. Специальные региональные программы

на территории Республики Бурятия и Забайкальского края отсутствуют вовсе.

Не менее значимым является осуществление надзора за исполнением законодательства при реализации государственных и муниципальных программ. В ходе таких проверок оценке подлежат как своевременность и полнота выполнения программных мероприятий, так и процедура расходования денежных средств – целевое направление, эффективность, исполнение законодательства о контрактной системе.

3. Проверка исполнения законодательства при предоставлении субсидий коммерческим организациям в области природопользования и охраны окружающей среды.

Субсидия – это предоставление денежных средств на безвозвратной основе. В соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации органами власти субсидии могут предоставлять коммерческим организациям. Как правило, такие субсидии предоставляются в рамках поддержки субъектов предпринимательской деятельности.

Учитывая, что получение бюджетных средств на безвозвратной основе является очень востребованным, данная сфера может характеризоваться злоупотреблениями как со стороны предпринимателей, так и со стороны органов власти.

Проверке на данном направлении подлежат нормативно-правовые акты, предусматривающие порядок предоставления субсидий по отдельным направлениям. При этом следует оценивать не только соответствие актов требованиям федерального законодательства, но и наличие в них коррупциогенных факторов.

В дальнейшем необходимо проверять порядок предоставления субсидий, их целевое использование, полноту принимаемых мер органом, предоставившим субсидию, в том числе по проверке расходования денежных средств и принятию мер в случае выявления нарушений. Указанные проверки целесообразно организовывать параллельно в органах власти,

предоставивших субсидию, и в организациях-получателях бюджетных средств.

Так, Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой выявлены грубые нарушения порядка предоставления Министерством сельского хозяйства Республики Бурятия субсидий на развитие аквакультуры. Во всех заключенных в 2017 году соглашениях о предоставлении из республиканского бюджета субсидий на указанные цели отсутствовало обязательство получателя о возврате в республиканский бюджет остатков субсидий, что противоречит требованиям бюджетного законодательства.

Кроме того, выявлен факт незаконного предоставления одной из организаций субсидии в сумме 324 тыс. рублей, которая фактически выделена не на развитие аквакультуры, а на возмещение понесенных юридическим лицом затрат на проведение компенсационных работ после осуществления рыбопромысловой деятельности. Мерами прокурорского реагирования необоснованно предоставленные денежные средства возвращены в бюджет.

4. Проверка исполнения бюджетного законодательства бюджетными учреждениями, находящимися в ведении природоохранных и контролирующих органов.

Бюджетные учреждения осуществляют свою деятельность на основании государственных (муниципальных) заданий, исполнение которых обеспечивается за счет бюджетных средств, предоставляемых в виде субсидий.

При проведении проверок на данном направлении в первую очередь необходимо давать оценку полноте, своевременности и порядку формирования государственного (муниципального) задания. Следует оценить какие показатели отражены в задании, соответствуют ли они целям создания учреждения, указанным в его уставе, достаточно ли выделено

бюджетных средств для достижения показателей, выполнения возложенных на учреждение функций и задач.

Безусловно, оценке также подлежит выполнение государственного (муниципального) задания самим учреждением, целевое расходование предоставленных денежных средств. Целесообразно при проведении таких проверок давать комплексную оценку всей деятельности учреждения, в том числе объему оказания им платных услуг.

По результатам проверки, проведенной Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой, в деятельности Байкальского филиала ФГБУ «Главрыбвод» выявлены нарушения бюджетного законодательства, которые приводят к неэффективной работе учреждения, не позволяют достичь цели и задачи, ради которых оно создавалось.

Государственными заданиями на 2016, 2017 и 2018 года одним из видов работ, выполняемых филиалом, было выращивание водных биологических ресурсов, в том числе байкальского омуля с их последующим выпуском в водные объекты рыбохозяйственного назначения.

По информации научных организаций для полного восполнения запасов омуля в озере Байкал необходимо ежегодно производить закладку 1 млрд. икринок на протяжении нескольких лет. Вместе с тем согласно государственным заданиям на протяжении последних трех лет перед учреждением ставятся задачи о выпуске личинок байкальского омуля в размерах, не достигающих и 1/10 от необходимого количества выпускаемых личинок для воспроизводства данного вида рыбы.

Формирование государственного задания для филиала без учета показателей, которые бы позволили реально повысить воспроизводство байкальского омуля, приводит к неэффективности работы учреждения в целом, не позволяет достичь тех целей и задач, ради которых оно создавалось.

Нарушения бюджетного законодательства выявлены прокуратурой и при проверке Байкальского филиала ФГБНУ «Госрыбцентр».

По объему оказываемых учреждением работ и услуг доля работ по государственному заданию составляла не более 40%. При этом основным источником доходов бюджетного учреждения (60%) являлись денежные средства, получаемые от оказания платных услуг.

Как показали результаты проверки, учреждением на протяжении нескольких лет надлежащим образом не проводился учет байкальской нерпы. Как пояснили представители учреждения, данное обстоятельство обусловлено недостаточностью финансирования. Вместе с тем у учреждения имелись достаточные денежные средства, основную часть которых составляли поступления от оказания платных услуг. Однако данные поступления расходовались на премирование работников учреждения, а не на выполнение целей и задач, ради которых данное учреждение было создано.

Выборочная проверка выплат работникам показала, что только за одну дату – 25.12.2017 года, сотрудникам учреждения была выплачена премия на общую сумму около 2,5 млн. рублей за счет средств от приносящей доход деятельности. При этом выплата премий в нарушение статьи 135 Трудового кодекса Российской Федерации и Положения об оплате труда работников ФГБНУ «Госрыбцентр» была произведена без учета качества и результативности труда, что является незаконным. Самые большие размеры премий были получены работниками административно-управленческого аппарата.

Более того, Байкальским филиалом ФГБНУ «Госрыбцентр» значительно превышались показатели по количеству выполненных операций по добыче (вылову) водных биологических ресурсов (в 7 раз в 2016 году и в 5 раз в 2017 году). Однако какое-либо научное обоснование данного превышения отсутствовало, учредителю сведения о необходимости корректировки показателей государственного задания не направлялись. При этом документы об уничтожении выловленных водных биологических ресурсов должным образом не оформлялись, а часть таких документов

содержит противоречивые сведения, что свидетельствует о фактической незаконной добыче ресурсов и их дальнейшей реализации.

По всем выявленным нарушениям Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой приняты меры реагирования, которые находятся в стадии рассмотрения.

В заключении хотелось бы отметить, что при принятии мер прокурорского реагирования следует оценивать возможные варианты устранения выявленных нарушений органами власти и бюджетными учреждениями. Это напрямую будет влиять на эффективность и своевременность устранения допущенных нарушений закона.

А.А. Барсуков

Северобайкальский межрайонный
природоохранный прокурор
Байкальской межрегиональной
природоохранной прокуратуры,
юрист 1 класса



**Практика осуществления надзора за исполнением законодательства в
сфере охраны водных объектов**

Северобайкальской межрайонной природоохранной прокуратурой в ходе осуществления надзорных функций выявлены факты неправомерного предоставления и использования водных объектов (озер), расположенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории.

Как установлено проверкой базы отдыха земельный участок, на котором расположен объект рекреационной деятельности, предоставлен администрацией Северо-Байкальского района в собственность гражданина бесплатно для осуществления сельскохозяйственной деятельности.

В ходе натурного осмотра данного земельного участка с использованием навигатора прокуратурой было обнаружено, что в его границах находится водный объект.

Согласно информации, представленной ФГБУ «Иркутское управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, обнаруженный водный объект, находящийся в прибрежной зоне озера Байкал, является озером природного характера. Кроме того было

установлено, что ранее данное озеро под названием Личемо (Личимо) на основании лицензии на водопользование, выданной Главным управлением природных ресурсов окружающей среды Минприроды России по Республике Бурятия, использовалось для промышленного рыбоводства и рекреации. Срок действия лицензии истек.

В настоящее время земельный участок, в границах которого расположено озеро, частично огорожен, при въезде установлен шлагбаум. На территории участка расположены двухэтажный дом, передвижной металлический вагон, временные металлические киоски, летняя беседка и баня. При этом жилой дом и летняя беседка находятся в границах береговой полосы озера.

Возведенные на участке объекты ограничивают доступ неопределенного круга лиц к озеру, которое в силу статьи 6 Водного кодекса Российской Федерации является водным объектом общего пользования.

В связи с тем, что незаконное предоставление в собственность водного объекта, находящегося в федеральной собственности, не обеспечивает соблюдение установленного законодательством правового режима его охраны, создается угроза причинения ущерба экосистеме озера.

По факту выявленных нарушений Северобайкальский межрайонный природоохранный прокурор обратился в суд в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц с исковым заявлением об истребовании в федеральную собственность указанного озера, обязанности освободить земельный участок от объектов капитального строительства и временных сооружений, снятии с государственного кадастрового учета земельного участка, в границах которого расположен водный объект.

Аналогичные нарушения органом местного самоуправления были допущены при предоставлении в аренду на 49 лет земельного участка под сельскохозяйственную деятельность в местности губы Большая Коса Северо-Байкальского района Республики Бурятия.

Обследованием данного участка было установлено, что фактически сельскохозяйственная деятельность на нем не осуществляется, какие-либо объекты капитального строительства отсутствуют. В границах участка располагается водный объект без наименования, который по данным ФГБУ «Иркутское управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды также является озером природного характера.

Учитывая, что в соответствии с частью 2 статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации договор аренды указанного земельного участка с водным объектом является ничтожной сделкой, Северобайкальским межрайонным природоохранным прокурором в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц в суд направлено исковое заявление об истребовании озера из чужого незаконного владения и снятии с государственного кадастрового учета земельного участка.

Оба исковых заявления находятся на рассмотрении в Северобайкальском городском суде.

В.Е. Малханов

Восточно-Байкальский межрайонный
природоохранный прокурор
Байкальской межрегиональной
природоохранной прокуратуры,
старший советник юстиции



**О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства
хозяйствующими субъектами, эксплуатирующими канализационные
очистные сооружения на Байкальской природной территории**

Республика Бурятия занимает исключительное место среди регионов России по обеспеченности водными ресурсами.

Всего на ее территории протекает более 30 000 рек, общей протяженностью более 150 тыс. км, из которых 27 относятся к категории больших и средних. Реки республики относятся к трем крупным водосборным бассейнам: озера Байкал, рек Лены и Ангары.

Большая часть территории республики расположена в границах Байкальской природной территории, созданной в целях охраны уникальной экологической системы самого глубокого озера в мире.

Среди наиболее крупных рек республики выделяются Селенга, Баргузин и Верхняя Ангара, впадающие в озеро Байкал. Река Селенга является самым крупным его притоком, в среднем за год она приносит около 30 куб. км воды, что составляет половину всего притока в озеро. С водами Селенги в Байкал поступает и значительный объем загрязнений.

По данным статистического наблюдения ежегодно в водные объекты Байкальской природной территории в границах Республики Бурятия сбрасывается более 500 миллионов куб. м сточных вод. Из них около 40 миллионов куб. м сброшено недостаточно-очищенных стоков с очистных сооружений жилищно-коммунального хозяйства.

Защита озера Байкал и его притоков от негативного воздействия является одним из приоритетных направлений экологической политики государства.

Восточно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратурой надзор за соблюдением законодательства в сфере водопользования организован с учетом перечисленных особенностей.

Проблема загрязнения Байкальской природной территории крайне актуальна, поскольку состояние водных объектов влияет на качество жизни и здоровье граждан.

Устройство централизованного водоотведения (или очистных сооружений) необходимо каждому населенному пункту. Это целый комплекс инженерных сооружений, в котором применяются различные способы очистки сточных вод: физические, биологические и химические.

С учетом особой значимости данной сферы надзорной деятельности во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», природоохранной прокуратурой в течение ряда лет пристальное внимание уделялось организации надзора за строительством и реконструкцией очистных сооружений.

Мы действовали в тесном контакте с коллегами из Западно-Байкальской природоохранной прокуратуры, правоохранительных и контролирующих органов.

Всего на территории республики расположено 33 очистных сооружения, из них 24 осуществляют сброс сточных вод в водные объекты. В

центральной экологической зоне Байкальской природной территории таких сооружений 5 и все они были проверены природоохранной прокуратурой.

Результаты проверок показали, что уполномоченные ведомства и органы местного самоуправления не в полном объеме выполняют возложенные на них функции, ими не уделяется должное внимание строительству и модернизации очистных сооружений.

К примеру, в городе Улан-Удэ, п. Выдрино, г. Бабушкин, п. Каменск, п. Баргузин, п. Максимиха, г. Кяхта, п. Наушки и других населенных пунктах подобные сооружения отсутствуют либо находятся в разрушенном, технически непригодном для эксплуатации состоянии, а сточные воды отравляют почву и водоемы.

В ходе проверки очистных сооружений г. Бабушкин выявлено превышение содержания бактерий группы кишечной палочки в 240 раз. Вследствие отсутствия надлежащего контроля со стороны администрации Кабанского района, Управления капитального строительства Правительства Республики Бурятия при строительстве сооружений не были выполнены работы на сумму более 20 млн. рублей. По данному факту материалы проверки направлены прокуратурой в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании.

Строительство очистных сооружений в пос. Максимиха осуществлялось с грубыми нарушениями строительных норм, бюджетные средства на сумму более 200 млн. руб. расходовались неэффективно. Администрацией Баргузинского района возведенные объекты инфраструктуры по целевому назначению не использовались, в связи с чем прокурором был предъявлен иск к органу местного самоуправления и Министерству строительства и модернизации жилищно-коммунального комплекса Республики Бурятия о понуждении принять меры к вводу в эксплуатацию очистных сооружений. Решением Баргузинского районного суда иск удовлетворен, в настоящее время муниципалитетом приняты меры к завершению строительства объекта.

В п. Выдрино Кабанского района строительство очистных сооружений осуществлялось в отсутствие проектно-сметной документации и с нарушением строительных норм. Во исполнение решения суда, вынесенного по иску природоохранной прокуратуры, Управлением капитального строительства Республики Бурятия заключен государственный контракт на подготовку проектно-сметной документации для строительства очистных сооружений в указанном населенном пункте.

По требованиям природоохранной прокуратуры решениями судов также на Министерство строительства республики, администрации Кабанского, Баргузинского районов и входящих в их состав поселений, администрацию поселка Наушки возложены обязанности по организации строительства и реконструкции очистных сооружений.

Судами при вынесении решений установлены сроки для их исполнения с учетом необходимости выполнения большого объема проектных и строительных работ. Исполнение судебных актов контролируется природоохранной прокуратурой.

Кроме того, мерами прокурорского реагирования обеспечено предоставление субсидии из федерального бюджета на модернизацию правобережных очистных сооружений г. Улан-Удэ, осуществляющих сброс в реку Селенгу.

Во исполнение решения суда по иску природоохранной прокуратуры администрацией г. Улан-Удэ совместно с МУП «Водоканал» организована работа по проектированию реконструкции левобережных очистных сооружений канализации города.

Федеральной целевой программой «Охрана озера Байкал» на 2012 – 2020 годы предусмотрены средства федерального и региональных бюджетов, внебюджетных источников на строительство, модернизацию и реконструкцию очистных сооружений на Байкальской природной территории в общей сумме 11,2 млрд. рублей. В этой связи Восточно-Байкальской

природоохранной прокуратурой проверки соблюдения законодательства при исполнении указанных программных мероприятий будут продолжены.

Глава 2. Семинар для природоохранных прокуроров Приволжского, Северо-Кавказского, Северо-Западного, Уральского, Центрального, Южного федеральных округов

Р.В. Жубрин

Проректор
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
старший советник юстиции



Вступительное слово

Уважаемые коллеги!

Мы рады приветствовать Вас в стенах Университета прокуратуры Российской Федерации. Сегодня мы собрались, чтобы ознакомиться с положительным опытом работы прокуроров по надзору за исполнением экологического законодательства. В программе семинара также предусмотрено проведение практических занятий и круглого стола по рассматриваемым вопросам.

Отмечу, что наш семинар организован в рамках исполнения п. 3.8 решения коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 31.10.2017 «О состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях, о сохранении и об использовании объектов животного мира и среды их обитания». В нем принимают участие природоохранные прокуроры Приволжского, Северо-

Кавказского, Северо-Западного, Уральского, Центрального и Южного федеральных округов.

Подобное внимание к вопросам обеспечения законности в экологической сфере не случайно. Планета Земля – это наш общий дом и от того как мы о ней заботимся, зависит не только наша жизнь, но и существование будущих поколений.

Закрепленное в Конституции Российской Федерации (ст. 42) право на благоприятную окружающую среду составляет основу экологических прав граждан и является одним из фундаментальных, естественных прав человека. Каждое государство обязано обеспечивать реализацию указанного права, принимая для этого все необходимые законодательные, административные и другие меры.

Одной из крупнейших проблем, привлекающих внимание мирового сообщества, является глобальное изменение климата Земли. Так, рост температуры воздуха, таяние льдов, повышение уровня океана, эрозия берегов – все это может угрожать существованию растений и животных, здоровью и жизни людей. На международном уровне принят ряд соглашений по этой проблеме: Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Киотский протокол, Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, рамочное климатическое соглашение ООН (Париж, 2015).

Россия, с учетом национальных интересов, принимает участие в основных международных договорах по климату. Как член БРИКС наша страна поддерживает международное сотрудничество в сфере повышения энергоэффективности и выражает готовность к конструктивному диалогу по вопросам противодействия изменению климата. Содействие восстановлению находящихся в опасности видов является одним из обязательств, взятых на себя

Российской Федерацией в рамках Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.)²⁴.

В Российской Федерации создана обширная нормативная база, сформирована система уполномоченных государственных органов и механизмы обеспечения экологической безопасности. При этом важная роль в обеспечении законности в сфере охраны окружающей среды и природопользования отведена органам прокуратуры.

Ежегодно органами прокуратуры выявляется более 280 тыс. нарушений законов, допускаемых органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами в области охраны окружающей среды и природопользования. Многие из таких нарушений, в частности, законов об отходах производства и потребления влекут негативные социальные последствия, способствуют росту протестной активности населения. Это еще раз подтверждает тезис о том, что экологическая безопасность напрямую связана с национальной безопасностью, что нашло свое отражение в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года²⁵.

Острой проблемой остается загрязнение водоемов, в том числе такой уникальной экосистемы, как озеро Байкал, атмосферы, морской среды. Распространены случаи незаконной рубки и экспорта леса, уничтожения или повреждения лесных насаждений, которые приобрели астрономический масштаб.

Существенный ущерб причиняется незаконной охотой и добычей водных биологических ресурсов, в том числе особо ценных пород, занесенных в Красную книгу или охраняемых международными договорами Российской Федерации. Незаконная торговля редкими дикими животными в стране оценивается на сумму свыше 10 млрд руб. В год, по разным оценкам, незаконно добывается от 30 до 50 особей тигра, ущерб составляет до 25 млн руб.

²⁴ Российская Федерация ратифицировала Конвенцию в 1995 г. (Федеральный закон от 17.02.1995 № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии»).

²⁵ Утв. Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176.

В условиях распространенности нарушений законов прокурорский надзор стал действенным элементом обеспечения законности в экологической сфере, однако на практике прокуроры нередко сталкиваются с рядом проблем. Негативно на организации прокурорской деятельности сказываются несовершенство законодательства, недостатки правоприменительной практики.

Например, согласно ст. 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды» должностные лица органов государственного надзора, являющиеся государственными инспекторами в области охраны окружающей среды, наделены правом предъявлять иски только о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований.

В таких условиях вся нагрузка, связанная с обращением в суд с исками об устранении нарушений природоохранного законодательства, ложится на органы прокуратуры. Практика показала эффективность исковой работы прокуроров по различным категориям дел, в частности, о ликвидации скотомогильников; о признании гидротехнических сооружений бесхозным имуществом; о приостановлении экологически опасной деятельности и др.

Вместе с тем неблагоприятное состояние законности в экологической сфере, исключение дублирования государственных функций требует совершенствования закона в части наделения органов Рослесхоза и Росприроднадзора полномочиями по обращению в суды с целью устранения нарушений природоохранного законодательства.

Негативно на состоянии законности в экологической сфере сказывается отсутствие надлежащего финансирования. Передача полномочий Российской Федерации по целому ряду направлений охраны окружающей среды (лесов, животного мира) субъектам Российской Федерации при недостаточном финансировании приводит к проблемам их реализации. Например, органы местного самоуправления, особенно в сельских районах, зачастую не в состоянии выполнять мероприятия по предупреждению лесных пожаров и их перехода на населенные пункты ввиду отсутствия финансовых средств, а также необходимой

техники для обустройства минерализованных полос и проведения иных профилактических мероприятий.

Сложившаяся ситуация свидетельствует о необходимости принятия дополнительных мер по контролю за расходованием средств федерального бюджета, направляемых в субъекты Российской Федерации в виде субвенций на реализацию полномочий в сфере охраны лесов.

Множество проблем прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере, изменчивость законодательства требует от прокурорских работников постоянного повышения квалификации. Университет уделяет этому вопросу большое внимание. Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании включаются в тематику занятий со слушателями при реализации программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки. В 2017 году – в год Экологии - на специализированном потоке по данной тематике прошли обучение 64 заместителя природоохранных прокуроров.

Регулярно в Университете проводятся научные собрания, где затрагиваются вопросы обеспечения законности в экологической сфере. В НИИ Университета исследуются проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в этой сфере.

Уважаемые коллеги! Нет сомнения, что в выступлениях участников нашего семинара, ученых и практиков, будут представлены разнообразные и содержательные оценки и предложения по совершенствованию работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании. Желаю всем нам продуктивной работы, профессионального роста!

Благодарю Вас за внимание!

А.С. Летуновский

Заместитель начальника
Главного управления
по надзору за исполнением
федерального законодательства
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
старший советник юстиции



Приветственное слово

Уважаемые коллеги!

От имени Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации разрешите поприветствовать Вас на первом семинаре природоохранных прокуроров европейской части России.

Проведение семинаров и курсов повышения квалификации для прокурорских работников является доброй традицией для нашего Главного управления и Университета прокуратуры Российской Федерации.

Вместе с тем в таком широком формате мы ни разу не собирали прокуроров и работников межрегиональных природоохранных прокуратур, объединенных одной целью – сбережения уникальной природы России.

В зоне вашей ответственности находится наиболее значимая для каждого человека сфера, от решения проблем в которой зависит будущее не только нашей страны, но и жизнь на всей Планете.

По стране более 25 лет функционируют 82 специализированные природоохранные прокуратуры. В них состоит более 600 сотрудников. В 2017 году по решению Генерального прокурора образованы Амурская бассейновая и Байкальская межрегиональная природоохранные прокуратуры. Напомню, что с 1990 года работает Волжская природоохранная прокуратура.

Прокурорскими проверками охвачены абсолютно все отрасли природоохранной деятельности и затронут весь спектр экологических проблем. Это и обращение с отходами производства и потребления, лесопользование, охрана атмосферного воздуха, почв и водоемов, добыча полезных ископаемых, рыболовство, ветеринария, экологическая экспертиза, особо охраняемые природные территории. Эти темы нашли свое отражение в программе и тематике семинара.

Только в 2017 году прокурорами вскрыто 283 тыс. нарушений законов в сфере охраны окружающей среды, принесено почти 10 тыс. протестов, внесено 60 тыс. представлений, в суды предъявлено свыше 28 тыс. исков и заявлений на сумму 8 млрд. рублей. По мерам прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности привлечено 45 тыс. лиц, а к административной – 26 тыс. лиц. Руководителям предприятий всех форм собственности объявлено 7 тыс. предостережений о недопустимости нарушений законодательства. По материалам прокурорских проверок органами расследования возбуждено 2 тыс. уголовных дел.

Природоохранные прокуроры в Российской Федерации справляются с поставленными задачами.

Сегодня перед Вами выступают с лекциями работники подразделения Генеральной прокуратуры, курирующего вопросы охраны окружающей среды, научные работники Университета прокуратуры Российской Федерации, приглашенные эксперты. Завтра Вас ждет увлекательное практическое занятие на объектах природы. В субботу состоится «круглый стол».

Уверен, что этот семинар станет эффективной площадкой для обмена мнениями между Вами и лучшим средством донести до коллег положительные примеры прокурорского надзора, поделиться накопившимися проблемами.

Желаю Вам плодотворной работы.

О.Г. Шамшина

Начальник управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственный советник юстиции 3 класса

**Доклад о роли прокуратуры в обеспечении законности в экологической сфере в Год экологии и особо охраняемых природных территорий**

Уважаемые коллеги!

Как руководитель профильного управления, курирующего в Генеральной прокуратуре Российской Федерации вопросы охраны природы, рада видеть вас на первом семинаре природоохранных прокуроров.

Позвольте поздравить вас с успешным завершением Года экологии и Года особо охраняемых природных территорий.

В 2017 году, ставшем уже историей, прокуратура стала важнейшим звеном системы органов государственной власти в решении экологических проблем.

Поставленные Президентом страны задачи во многом были выполнены.

По предварительным данным Минприроды России и экспертного сообщества, в Год экологии достигнуто сокращение выбросов загрязняющих

веществ в атмосферный воздух, уменьшился объем сброса загрязненных сточных вод.

Предыдущий год прошел в постоянной напряженной работе органов прокуратуры. Всем понятно, что объем экологических задач и проблем, копившихся десятилетиями, за один год не решить. Вместе с тем удалось мобилизовать значительные силы и придать мощный импульс масштабным мероприятиям по охране компонентов природы.

При этом прокуроры внесли значительный вклад в общее дело укрепления законности. Главным для нас с Вами было реальное устранение негативных последствий для природной среды, фактическое возмещение экологического ущерба.

В 2017 году по результатам прокурорских проверок Президенту страны и Председателю Правительства направлено 20 докладов о состоянии законности в экологической сфере.

В Год экологии на особом контроле органов прокуратуры находились вопросы охраны водоемов и атмосферного воздуха. В 2017 году в этой сфере выявлено более 48 тыс. нарушений закона, опротестована 1 тыс. правовых актов, в суды направлено 4 тыс. исков, внесено 10 тыс. представлений, к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 15 тыс. лиц. По материалам проверок возбуждено 51 уголовное дело.

В 2017 году внимания прокуроров потребовало отсутствие установленных границ охранных зон водоемов, зон затопления и подтопления территорий. Так, по 23 водохранилищам, 12 морям работа по установлению водоохранных зон проведена не в полном объеме, что увеличивает негативную экологическую нагрузку на водоемы.

Наибольший экологический ущерб водным объектам причиняется промышленными и бытовыми стоками. К примеру, ежегодно в реку Амур сбрасывается свыше 230 тонн химических элементов, около 1 млрд. куб.

метров сточных вод, из них более 400 млн. неочищенных. На Волге до 90 % сбрасываемых стоков не проходят достаточную очистку.

Органами прокуратуры приняты меры реагирования в отношении 800 объектов, сбрасывавших сточные воды без какой-либо очистки. К административной ответственности по таким фактам виновные лица привлекались природоохранными прокурорами в Волгоградской, Рязанской, Ульяновской областях и других регионах. Предъявлялись заявления в суды о возложении обязанности на водопользователей обеспечить нормативную очистку вод и отремонтировать очистные сооружения.

Немалая доля вредных веществ поступает в водоемы от затонувших судов. С целью исключения негативного влияния на водоемы прокурорами заявлено более 40 исков об их подъеме и утилизации.

Кроме того, органами прокуратуры пресечено 400 случаев незаконного использования подземных вод для сброса в них сельскохозяйственных, промышленных и бытовых стоков.

Коллеги! Не Вам рассказывать, что формирование климата и жизненной среды на Планете невозможно без воды и атмосферного воздуха. Наиболее актуально сохранение этих компонентов в Европейской части страны и на Урале, где водоемы и атмосфера испытывают наибольшее антропогенное воздействие.

Ежегодно в атмосферу выбрасывается более 30 млн. тонн загрязняющих веществ, в том числе бензапирен, сероводород. Там, где концентрация бензапирена превышает норматив в 2-4 раза, люди болеют раком на 20 % чаще.

Наибольший уровень загрязнения атмосферного воздуха отмечается в 20 городах России (Благовещенск, Красноярск, Магнитогорск, Челябинск, Усолье-Сибирское, Братск и другие). Зачастую выбросы осуществляются без разрешения или с превышением установленных лимитов.

Вмешательство прокуроров потребовалось для прекращения деятельности объектов, загрязнявших атмосферный воздух также в Пермском крае, Амурской, Волгоградской, Иркутской, Костромской, Мурманской, Челябинской областях и других регионах страны. При этом органами власти зачастую должным образом не осуществляется государственный экологический надзор, принимаются необоснованные решения о согласовании увеличения выбросов.

До настоящего времени не полностью сформирована государственная сеть мониторинга за состоянием атмосферного воздуха, в трети регионов страны количество постов наблюдения не соответствует установленным нормам и методикам. Это должно стать полем для вашей деятельности.

Так, в 8 регионах страны федеральная система мониторинга атмосферного воздуха отсутствует вообще, а в 45 городах с населением свыше 100 тыс. человек наблюдения не ведутся и никогда не велись.

В этом году с целью дополнительной активизации надзора в сфере охраны атмосферного воздуха Генеральной прокуратурой Российской Федерации направлено указание. Прошу взять его выполнение под личный контроль.

Российские леса поглощают большую часть объема углекислого газа, смягчают последствия так называемого «парникового эффекта». Однако их площадь сокращается. Причины этому – природные пожары и незаконные рубки древесины.

Напомню, что прокуратура Российской Федерации исполняет два поручения Главы государства по данному вопросу. Мы призваны стать главным координатором работы по спасению русского леса.

В этой связи на постоянной основе проверяется готовность сил и средств пожаротушения. Генеральной прокуратурой внесены представления в Рослесхоз, МЧС России, Минприроды России, направлено три доклада Президенту страны.

Только в 2017 году прокурорами выявлено почти 39 тыс. нарушений лесного законодательства, в суды направлено около 4 тыс. заявлений на 1,2 млрд. руб. По требованию прокуроров к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 9 тыс. лиц. По протестам отменено более 1 тыс. правовых актов. Должностным лицам объявлено 3 тыс. предостережений. По нашим материалам возбуждено 1,2 тыс. уголовных дел.

Защита лесного фонда неразрывно связана с проблематикой урегулирования его правового статуса. Так, обеспокоенность вызывает состояние инвентаризации лесов, лесоустройства и постановки земель на государственный кадастровый учет, которые выполнены менее чем на половине их площади. Это создает условия для незаконного отчуждения и использования лесных земель, являющихся федеральной собственностью. Нередко только вмешательство природоохранных прокуроров способно остановить неправомерные посягательства.

К примеру, в Тверской области по требованию природоохранной прокуратуры судом признано незаконным включение в границы одного из поселений Селижаровского района свыше 7 тыс. гектаров лесных земель.

Органами прокуратуры держатся на контроле вопросы соблюдения законодательства, направленного на противодействие лесным пожарам. Ежегодно в Российской Федерации их фиксируется более 10 тыс. на площади свыше 2 млн. га. На борьбу с ними государством тратятся колоссальные ресурсы.

Только в прошлом году выявлено более 22 тыс. нарушений законов в области охраны лесов от пожаров. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования к дисциплинарной и административной ответственности привлечено свыше 5 тыс. лиц.

Во многом благодаря принципиальной позиции и своевременному вмешательству органов прокуратуры в 2017 году удалось предотвратить

случаи распространения огня на населенные пункты, гибели людей в связи с пожарами в лесах.

Вместе с тем органами власти регионов были приняты не все необходимые меры по предупреждению и ликвидации разрушительных последствий стихии. После реагирования прокуроров органами власти на эти цели выделены дополнительные бюджетные средства и материальные ресурсы.

В Чувашской Республике, Вологодской, Волгоградской и других областях в результате рассмотрения актов прокурорского реагирования органами лесного хозяйства изменены планы тушения лесных пожаров, отремонтирована и закуплена противопожарная техника.

Отдельно хотелось бы остановиться на проблеме нелегальной заготовки и контрабандного вывоза лесных ресурсов. По данным Рослесхоза, только в 2017 году лесными инспекторами выявлено более 17 тыс. случаев незаконной заготовки древесины на 11,5 млрд. руб. К установленным лицам органами лесного хозяйства предъявлены требования о возмещении вреда на сумму 1,1 млрд. руб. При этом реально взыскано только 415 млн. руб.

Одной из причин этому является низкая выявляемость лиц, совершивших незаконные рубки. Из зафиксированных лесными инспекторами в 2017 году случаев 49 % совершены не установленными лицами.

По поручению Президента Российской Федерации Генеральная прокуратура России держит данный вопрос на постоянном контроле.

В рамках координации ориентируйте правоохранительные органы на пресечение вывоза незаконно заготовленной древесины из лесного фонда. Пока мы не обеспечим тотальную и честную проверку всех лесовозов, ни о какой реальной борьбе с черными лесорубами нельзя и говорить.

Мерами реагирования добивайтесь постановки на учет лесных земель бывших колхозов и совхозов, находящихся в бесхозном состоянии, не

допускайте случаев отчуждения лесов под незаконную коммерческую деятельность, передачи лесниками всех материалов о незаконных вырубках в полицию. Объекты первичной переработки древесины должны быть на постоянном контроле в части использования только легально заготовленной древесины.

Уважаемые коллеги! 2017 год был объявлен Годом особо охраняемых природных территорий. Данная тема не случайно поднята на столь высокий уровень. Земли заповедников и нацпарков с одной стороны являются хранителями уникальной, прежде всего краснокнижной природы, а с другой – «лакомыми кусками» для строительства элитного жилья и коммерческих объектов. Зачастую обитающие в них краснокнижные животные становятся объектами браконьерства.

Органами прокуратуры проведены масштабные проверки в этой сфере, на состоявшейся 31 октября 2017 года коллегии выработан и реализуется комплекс мер по укреплению законности. Прошу Вас взять под свой личный контроль выполнение этих мероприятий.

Повсеместно выявлены факты бездействия уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления по постановке границ ООПТ на государственный кадастровый учет, созданию управляющих администраций, разработке и утверждению необходимых нормативных правовых актов, определяющих порядок функционирования таких территорий.

По итогам рассмотрения мер прокурорского реагирования органами государственной власти, местного самоуправления определены границы 356 ООПТ, утверждены и приведены в соответствие с федеральным законодательством положения о 360 ООПТ.

Органами прокуратуры от Минприроды, глав регионов потребовано привести в соответствие 4 тыс. положений об ООПТ, поставить на государственный кадастровый учет земельные участки более 5 тыс. заказников и нацпарков.

В ходе проверок органами прокуратуры повсеместно выявлены случаи нецелевого использования заповедных территорий, незаконного строительства на них. В Республике Башкортостан, Калининградской, Орловской, Рязанской, Ярославской областях в деятельности контролирующих органов, администраций ООПТ и региональных органов вскрыты факты бездействия при реализации полномочий по государственному надзору (контролю).

Накопленные за последние десятилетия отходы – это вызов природе всей Планеты. Токсичные вещества уничтожают почвы и воду, служат источником заболеваний. В нашей стране ежегодно их образуется 5 млрд. тонн. Всего захоронено свыше 30 млрд. тонн отходов.

Работа органов прокуратуры в этой сфере построена с учетом двух поручений Президента страны. В 2017 году прокурорами установлено 117 тыс. нарушений законов в сфере обращения с отходами. Принесено 4,6 тыс. протестов, внесено 28 тыс. представлений, направлено 10 тыс. исков, объявлено 1,5 тыс. предостережений. По итогам проверок к административной и дисциплинарной ответственности привлечена 31 тыс. лиц, возбуждено 91 уголовное дело.

По итогам нашего реагирования ликвидировано свыше тысячи несанкционированных мест складирования особо опасных отходов, а также 800 нелегальных свалок в охранной зоне водных объектов. Наиболее эффективной здесь была работа прокуратуры Краснодарского края, Курской, Пензенской, Ростовской областей, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры.

Коммерческими структурами и предприятиями ЖКХ зачастую не соблюдаются установленные запреты на их размещение в границах населенных пунктов.

По-прежнему коммерческая деятельность по сбору и утилизации отходов осуществляется зачастую без лицензий, заключения экологической экспертизы, внесения платы за негативное воздействие. Такие факты

вскрыты в Республике Бурятия, Красноярском крае, Кемеровской, Рязанской, Челябинской и других областях.

Нередко у организаций нет паспортов на образуемые отходы и надлежащего учета, что приводит к их бесконтрольному обороту. Прокурорами это установлено в Новосибирской, Оренбургской, Рязанской, Свердловской областях, Ямало-Ненецком автономном округе.

В 28 регионах страны на предприятиях не проводился надлежащий производственный экологический контроль. Прокурорами 22 субъектов выявлены факты отсутствия профессиональной подготовки у лиц, допущенных к этой деятельности.

Значительная часть выявленных нарушений допускается при бездействии органов федерального и регионального экологического контроля. Без их внимания оставались факты функционирования полигонов без экологической экспертизы, невнесения платы за негативное воздействие, причинения экологического ущерба.

Особую обеспокоенность вызывают нарушения при лицензировании. В 20 региональных управлениях Росприроднадзора допускалась незаконная выдача лицензий без представления соискателями необходимых документов.

Работа продолжается и в этом году, в настоящее время Генеральной прокуратурой Российской Федерации во исполнение поручений Главы государства направлены два поручения о проведении проверок в сфере обращения с отходами 1 и 2 классов опасности и отдельно по твердым коммунальным отходам.

Коллеги! Задача охраны животного мира признана на государственном уровне одной из ключевых. Проведенными проверками вскрыты факты отсутствия у коммерческих организаций разрешительной документации на использование, содержание и разведение диких животных, морских млекопитающих в неволе, полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. За последние полтора года органами прокуратуры

вскрыто 300 случаев нахождения животных в полувольных условиях без разрешений, ущерб от которых превысил 140 млн. рублей.

Катастрофой может обернуться безнаказанное браконьерство. В связи с этим происходит снижение численности отдельных популяций и целых видов. В текущем году прокурорам поручено взять под особый контроль деятельность правоохранительных и контролирующих органов по выявлению и раскрытию преступлений в сфере охраны животного мира, добиваться расследования всех фактов обнаружения шкур и частей диких животных и птиц, особенно краснокнижных.

В заключение отмечу, что приведенные мной данные – далеко не все результаты работы органов прокуратуры, это лишь малая, но наиболее яркая часть итогов нашей с Вами деятельности. Уверена, что и дальше мы будем добиваться соблюдения прав граждан и интересов государства. Спасибо за Вашу работу. Желаю Вам успешной работы на семинаре.

Е.Р. Надыршин

Начальник отдела по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и защиты арктической природы управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции



**О задачах прокурорского надзора в сфере охраны природы на 2018 год,
допущенных недостатках и положительных примерах в работе
природоохранных прокуроров**

Уважаемые коллеги!

Обращаясь к вам в начале своего выступления, хочу сказать — сегодня я рад как никогда, потому что удалось реализовать идею о проведении в Москве обучающего семинара для природоохранных прокуроров.

31 октября 2017 года в Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось расширенное заседание коллегии, на котором впервые столь масштабно были подняты вопросы экологической безопасности в разрезе защиты ООПТ и животного мира. Именно в решении коллегии было заложено проведение семинара. Отмечу, что аналогичный семинар организован Генеральной прокуратурой Российской Федерации для ваших коллег из Сибирского и Дальневосточного федеральных округов в г. Иркутске.

В соответствии с Указами Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина ушедший 2017 год был объявлен Годом экологии и Годом особо охраняемых природных территорий. Но для

присутствующих в зале природоохранных прокуроров Год экологии и ООПТ не закончен в декабре месяце. Для нас с вами каждый год это, по сути, Год экологии.

В апреле 2017 года Президентом страны утверждена Стратегия экологической безопасности, где в числе главных угроз названы: загрязнение воздуха и водоемов, накопление отходов, деградация земель, сокращение видового разнообразия флоры и фауны. В России до 500 тысяч человек ежегодно умирает в связи с плохой экологией.

В целях выработки новых механизмов борьбы с ключевыми экологическими угрозами Генпрокуратурой России Президенту Российской Федерации и Председателю Правительства Российской Федерации направлено 20 докладов, по результатам рассмотрения которых дано 30 поручений.

Прокурорским надзором охвачены сферы обращения с отходами, экологической экспертизы, охраны водоемов, атмосферного воздуха, заповедников, организации охоты, геологоразведки, защиты лесов, краснокнижных животных.

Слаженная и эффективная работа органов прокуратуры и прежде всего природоохранных прокуроров задала мощный импульс укреплению законности в экологической сфере еще в 2016 году, когда мы только готовились к Году экологии.

Напомню Вам, что за прошедший год в 2017 году прокурорами вскрыто 283 тыс. нарушений законов в сфере охраны окружающей среды, в целях устранения которых приняты исчерпывающие меры прокурорского реагирования.

Требую от вас не снижать набранного темпа в 2018 году.

Прежде всего, на контроле природоохранных прокуратур должны находиться все объекты накопленного ущерба, расположенные на поднадзорной территории. Зачастую это старые и заброшенные предприятия, объекты инфраструктуры и полигоны размещения отходов.

Вместе с тем прокурорами зачастую не дается полная и объективная оценка наносимому ими экологическому ущербу.

Например, в сентябре 2016 года по поручению Президента Российской Федерации нами на Байкальской природной территории проводилась проверка соблюдения законодательства, оказывающего негативное воздействие на уникальный природный комплекс. Я возглавлял комиссию. У любого уважающего себя эколога с Байкалом ассоциируется Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат, закрытый в 2013 году, как объект, опасный для озера.

Вместе с тем, помимо имеющихся проблем нахождения на его промышленной площадке и картах отходов, копившихся десятилетиями, комиссией были вскрыты существенные нарушения, ранее остававшиеся без внимания наших коллег. В частности, на одной из законсервированных карт коммерческая фирма без лицензии и иных документов организовала сбор твердых коммунальных (бытовых) отходов от коммунального комплекса и населения.

Там же на Байкальской природной территории химическое предприятие, расположенное в бассейне реки Ангара, находится в полузаброшенном состоянии. Под одним из цехов ртутного электролиза образовалась ртутная линза, а ее остатки просачивались в воды реки. Замеры работавшей с нами лаборатории показали превышение допустимых показателей содержания ртути! Данный объект, прямо скажу, стал «новостью» для Росприроднадзора, Роспотребнадзора, регионального министерства экологии. Комиссию Генпрокуратуры России о нем проинформировало Росрыболовство, по сведениям которого в реке снизился запас рыбы. Причины этому явлению стали понятны лишь после нашей проверки.

Более того, представители регионов Арктической зоны, присутствующие сегодня здесь, подтвердят серьезную озабоченность объектами накопленного экологического вреда в условиях хрупкого

экологического баланса Крайнего Севера. Так, на островах повсюду раскиданы бочки с отработанным топливом, груды металла, стоят потерявшие герметичность вследствие коррозии нефтебуровые установки, откуда нефть просачивается на слабые арктические почвы.

Примером подобных объектов является полигон «Кучино» в Московской области, где на площади 50,5 гектаров десятки лет размещались отходы Москвы и Подмосквья. Как вы знаете, он закрыт после прокурорской проверки, проведенной после обращения граждан на прямой линии к Президенту страны.

Коллеги! В 2018 году вы должны провести тщательный мониторинг состояния законности и определить все объекты накопленного экологического вреда на поднадзорной территории. Составьте их подробный список с указанием всех видов оказываемого ими негативного воздействия на окружающую среду.

Подобные объекты имеют место по всей стране. Уверен, и на поднадзорной вам территории расположены заброшенные заводы и фабрики, переполненные полигоны промышленных и бытовых отходов, свалки металлолома.

На подобных объектах с привлечением органов Росприроднадзора, лабораторий ЦЛАТИ, подразделений Росрыболовства, Росводресурсов, Рослесхоза и Роспотребнадзора проведите детальное обследование территорий промышленных зон, ливневых и сточных систем, карт и хранилищ отходов. Обязательно сделайте исследования почв, воды, атмосферного воздуха, проведите замеры на наличие превышений радиационного фона.

Коллеги! Не Вам объяснять какой урон природе наносит браконьерство.

Проверками, организованными по решению коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в области охраны водных биологических ресурсов выявлено 4 тыс. нарушений законодательства.

Данная работа проводится прокурорами в плотном взаимодействии с контролирующими и правоохранительными органами. Например, в результате активной деятельности межведомственных мобильных групп, созданных по инициативе прокуратуры Республики Башкортостан, изъято 29 браконьерских лодок и 12 моторов, 350 орудий лова, привлечено к административной ответственности 92 лица, возбуждено 18 уголовных дел.

Масштабная работа по выявлению фактов браконьерства в Бейсугском лимане Азовского моря проведена Азово-Черноморской межрайонной природоохранной прокуратурой, по материалам которой возбуждено 7 уголовных дел.

В связи с массовыми нарушениями законодательства в данной сфере Генеральным прокурором Российской Федерации в минувшем году издано указание об усилении прокурорского надзора.

О неэффективности работы в данной сфере свидетельствует, например, годами не решаемая проблема сокращения популяции осетровых видов на Волге и лососевых пород – на Дальнем Востоке.

В результате системной работы всеми прокурорами в 2017 году выявлено 29 тыс. нарушений законодательства в сфере охраны животного мира и водных биоресурсов. Внесено свыше 3 тыс. представлений, принесено около 1 тыс. протестов, объявлено более 200 предостережений, в суды направлено 7,5 тыс. исков на 443 млн. рублей.

По требованиям прокуроров 2,5 тыс. должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, 1,5 тыс. – к административной. По материалам прокурорских проверок органами расследования возбуждено 251 уголовное дело.

Существенная часть выявленных нарушений допускается при попустительстве органов федерального и регионального экологического контроля. Так, Генеральной прокуратурой Российской Федерации установлено, что Минприроды России принимались не все нормативные правовые акты в сфере охраны объектов животного мира и среды их

обитания. В частности, не утверждены нормативы биотехнических мероприятий, не урегулировано согласование Росприроднадзором экспорта и импорта животных.

В регионах остаются не принятыми программы по охране объектов животного мира, схемы размещения и использования охотничьих угодий. Региональными органами власти нередко допускаются нарушения при распределении и выдаче разрешений на добычу охотничьих ресурсов. И это должно стать полем деятельности прокуроров в 2018 году. Мы должны с вами закрыть эту тему, путем направления исков в суды побудить органы власти исправить ситуацию.

Так, по требованию природоохранных прокуроров Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры разработаны проекты схем территориального охотустройства в Ивановской, Рязанской, Тверской областях, расторгнуты незаконные охотхозяйственные соглашения на территории национальных парков.

Повсеместно имелись факты отсутствия у хозяйствующих субъектов разрешительной документации на использование, содержание и разведение диких животных, морских млекопитающих. Так, в одном из учреждений Орловской области без разрешений Росприроднадзора содержались зубры, орланы-белохвосты, занесенные в Красную книгу Российской Федерации. В Ростовской области привлечен к административной ответственности предприниматель, который без соответствующего разрешения содержал леопарда.

Факты незаконного использования диких животных и птиц в коммерческой деятельности, содержания их без соблюдения ветеринарных и санитарных требований выявлены прокурорами в республиках Алтай и Карелия, Алтайском и Краснодарском краях, Амурской и Архангельской областях.

Всего органами прокуратуры вскрыто более 300 подобных случаев. Ущерб от этого превысил 140 млн. рублей. В Краснодарском крае из незаконного владения изъято более 60 животных.

Говоря об охране животного мира России, не могу отдельно не остановиться на символе нашей природы – буром медведе. В Сибири и Дальнем Востоке продолжаются его незаконная добыча и оборот частей и дериватов. Совсем недавно в Приморском крае задержана крупнейшая контрабандная партия медвежьих лап. Всем ясно, что их добывали не вблизи границы. Только вдумайтесь! Официальная численность бурого медведя по стране в 2015 году составляла 225 тыс. особей, а в Год экологии в 2017 году – 143 тыс.

В этой связи налаьте обмен информации с органами таможни и пограничной службы на предмет получения сведений о пресечении вывоза дериватов, чучел и шкур животных, прежде всего краснокнижных.

Особую обеспокоенность вызывает возросший уровень использования сети Интернет в качестве площадки для незаконной торговли объектами животного мира. По требованию прокуроров ограничен и запрещен доступ к 1,5 тыс. сайтов, содержащих информацию о реализации редких животных. Роскомнадзором на основании судебных решений по искам прокуроров ограничен доступ к 370 Интернет-страницам, содержавшим информацию о жестоком обращении с животными.

Хочу отметить, что Байкальской природоохранной прокуратурой начата работа по блокированию сайтов, предлагающих охоту на краснокнижных животных и рыбалку на запрещенного к ловле омуля. Требую эту работу вести повсеместно.

Говоря о рыбалке и охоте не стоит забывать, что для большого числа граждан они являются средством добычи пищи и делом всей жизни. Вместе с тем в 2017 году мы не искоренили проблему незаконного захвата водоемов общего пользования.

Такие факты по-прежнему всплывают во всех регионах. Так, в 2016 и 2017 годах прокурорами в 30 регионах установлено, что вопреки статье 6 Водного кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 24 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» хозяйствующими субъектами ограничивался доступ граждан к водоемам общего пользования для осуществления любительского рыболовства (республики Башкортостан, Крым, Астраханская, Брянская, Вологодская, Ивановская, Ленинградская, Липецкая, Новгородская, Омская области, Ненецкий автономный округ и другие регионы). Так, по официальным данным, 2 млн. жителей Московской области ежегодно вылавливают свыше 350 тонн рыбы. Вместе с тем предприниматели нередко захватывают береговую линию, создавая места платного отдыха, что послужило основанием для принятия мер прокурорского реагирования в 18 городах и районах области.

В г. Махачкале граждане платили сборы за проход к берегу Каспийского моря, вдоль которого коммерческой фирмой была натянута металлическая сетка. В связи с прокурорским вмешательством незаконные действия данной организации и еще 13 аналогичных были прекращены. Ограничение любительского рыболовства допускалось на территории Черемушкинского района г. Москвы, где также граждане вынуждены были делать взносы за ловлю водных биологических ресурсов на водоеме общего пользования.

При выявлении захвата водоемов и перегораживания их берегов добивайтесь выяснения взаимосвязи коммерческих структур с представителями власти, добиваясь привлечения последних к ответственности. Здесь вашими помощниками станут территориальные прокуратуры.

Так, в республиках Алтай, Башкортостан, Калмыкия, Коми, Чувашской Республике, Пензенской, Саратовской областях органы местного самоуправления незаконно предоставляли частным лицам в аренду

земельные участки с расположенными на них водными объектами общего пользования, отнесенными к федеральной собственности.

Уважаемые коллеги! Минприроды России, региональными органами власти и органами местного самоуправления не приняты положения о 4 тыс. ООПТ, определяющих режим охраны заповедных территорий. Это создает условия для освобождения от ответственности лиц, извлекающих выгоду от незаконного использования уникальных земель. К примеру, на момент прокурорских проверок в Свердловской области органами государственной власти не принято 446 положений о региональных ООПТ, Белгородской области – 296, Калужской – 117, Ивановской – 109, Тверской – 900.

В ряде регионов земли ООПТ не поставлены на государственный кадастровый учет, не определены их границы и охранные зоны. Говоря проще, заповедники существуют только «на словах», в лучшем случае «на бумаге». Такие заповедники и нацпарки должны стать объектом наибольшего нашего внимания. Отсутствие сформированных администраций границ и попустительства Росприроднадзора создают почву для многочисленных нарушений.

Однако в ходе проверок мы рассматриваем подобные территории исключительно только как юридический объект. Зачастую считаем, что нужно принять меры и проконстатировать в них нарушения. Порой не задумываемся о том, для чего создавались ООПТ. Так, например, в Тюменской области одна из подобных территорий была создана на маршруте перелета редких птиц и связана с ООПТ в Рязанской области. Подумайте, какие это расстояния? Однако лишь после вмешательства Генеральной прокуратуры органы власти начали принимать необходимые меры.

В республиках Бурятия, Татарстан, Ставропольском крае, Калининградской, Псковской и иных областях выявлено неправомерное распоряжение землями ООПТ и их охранных зон. В Архангельской области по мерам прокурорского реагирования отменено 6 незаконных разрешений

на строительство в нацпарке «Кенозерский». В Забайкалье по представлению прокурора дирекцией нацпарка «Алханай» демонтированы 52 самовольные постройки.

Вмешательство прокуратуры остановило работу незаконно построенного свинокомплекса в нацпарке «Угра» в Калужской области. В этом историческом месте складировались опасные отходы животноводства, загрязнялись подземные воды, почвы и воздух.

Говоря об использовании природных ресурсов страны нельзя забывать об одном из главных принципов - платности пользования природой. К сожалению, в ходе Ваших проверок мы не всегда видим наступательность в этом вопросе. Согласно федеральному законодательству леса, вода, земля, полезные ископаемые являются платными ресурсами. Вместе с тем, когда мы проверяем центральные аппараты Рослесхоза, Росводресурсов и Росприроднадзора видим долги природопользователей перед бюджетами в очень крупных суммах. При этом неплательщики продолжают деятельность на прежних условиях без погашения задолженности.

Более того, вопреки нормам статьи 16.5 Закона «Об охране окружающей среды» и части 2 статьи 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации Росприроднадзором ненадлежащим образом реализуются полномочия по контролю за своевременностью перечисления в бюджетную систему платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

К примеру, прокурорской проверкой в Республике Татарстан плату за негативное воздействие на окружающую среду не внесли 4 тыс. юридических лиц и предпринимателей, осуществляющих природопользование. В Ярославской области плату не внесли 5,4 тыс. лиц.

На территории всех регионов Южного федерального округа, Иркутской, Ивановской, Саратовской и иных областей ведомством не был организован государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также лиц, обязанных вносить плату за

осуществление такой деятельности. Не всегда принимались меры по взысканию задолженности по указанной плате в республиках Татарстан, Марий Эл, Красноярском крае, Амурской, Костромской, Пензенской, Рязанской, Самарской, Ульяновской, Челябинской, Ярославской и других областях.

Вопреки требованиям статей 65 и 66 Закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предприятия-неплательщики сотрудниками органов Росприроднадзора освобождаются от административной ответственности. Так, управлением Службы по Ямало-Ненецкому автономному округу не были составлены административные протоколы по статье 8.41 КоАП РФ в отношении 170 лиц, в Калужской области – 54.

Все подобные факты должны решительно Вами пресекаться. В случае причинения бездействием должностных лиц Росприроднадзора существенного вреда в виде непоступления средств в бюджетную систему ставьте вопрос об организации уголовного преследования.

Одного внесения представления здесь мало. Направляйте иски заявления в суд о признании бездействия органа контроля незаконным.

Кроме того, анализ состояния законности и практика прокурорского надзора в сфере обращения с отходами животноводства и обеспечения биологической безопасности свидетельствует о необходимости активизации работы природоохранных прокуроров.

В ходе проверки, проведенной во исполнение поручения Президента Российской Федерации, органами прокуратуры выявлено 7 846 нарушений законов, внесено 2 576 представлений, принесено 143 протеста, в суды предъявлено 181 заявление. По требованиям прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности привлечено 658 лиц.

Наибольшее количество нарушений выявлено в республиках Башкортостан (348), Дагестан (309), Крым (222), Мордовия (215), Краснодарском крае (747), Иркутской (348), Курской (386) областях.

По официальным данным, в 2017 году в стране образовалось более 31 млн. тонн отходов животноводства. При этом предприятиями агропромышленного комплекса повсеместно не соблюдались требования к содержанию и эксплуатации мест размещения отходов животноводства и скотомогильников, проведению их инвентаризации, установлению санитарно-защитных зон, что способствовало образованию несанкционированных полигонов.

Например, в Краснодарском крае прокурорами выявлено 17 не внесенных в государственный реестр объектов, на которых в 2017 году размещено свыше 50 тыс. тонн отходов животноводства.

Массовый характер носят нарушения хозяйствующими субъектами требований федерального законодательства, регулирующего порядок сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов. Так, тремя сельхозпредприятиями в Тамбовской области на образовавшиеся потенциально опасные отходы в объеме 9 тыс. тонн не разработаны соответствующие паспорта. В Омской области одной из организаций получено 30 тонн отходов при отсутствии утвержденных нормативов.

Указанные нарушения явились основанием для внесения представлений и исков о понуждении хозяйствующих субъектов привести деятельность в соответствие с требованиями законодательства, а также для привлечения виновных лиц к административной ответственности по статье 8.2 КоАП РФ.

На особом контроле прокуроров должны стоять вопросы использования необезвреженных отходов животноводства и останков животных в качестве органических удобрений, размещения их на полигонах твердых коммунальных отходов и в несанкционированных местах. Такие факты пресечены природоохранными прокурорами Красноярского края, Курской, Ленинградской, Омской, Ростовской, Свердловской и других областей. В Свердловской области агрокомплекс систематически сбрасывал

отходы животноводства на сельскохозяйственные земли, чем причинил ущерб окружающей среде в размере свыше 7,66 млн. рублей.

И последнее. Принятие мер реагирования не означает автоматическое устранение нарушений природоохранного законодательства. Без выделений средств бюджетов и вкладываний в инфраструктурные объекты со стороны природопользователей это невозможно.

В этой связи прошу Вас взять под контроль расходование средств бюджетов, выделенных на реализацию природоохранных мероприятий, федеральных, региональных и муниципальных целевых программ.

Приведу простой пример.

Так, прокуратурой Республики Бурятия установлено, что построенные в рамках реализации федеральной целевой программы очистные сооружения в с. Петропавловка Джидинского района в установленный муниципальным контрактом срок не были введены в эксплуатацию. Причиной явились многочисленные нарушения строительных норм и правил, допущенные подрядчиком при строительстве указанного объекта. В отсутствие заключения республиканской службы строительного и жилищного надзора администрацией муниципального образования выдано разрешение на ввод очистных сооружений в эксплуатацию. По материалам проверки прокурора Джидинского района в отношении указанного лица возбуждено и расследуется уголовное дело по части 1 статьи 292 УК РФ. Для устранения выявленных нарушений приняты меры реагирования.

На капитальный ремонт очистных сооружений п. Выдрино из бюджета выделено 10 миллионов рублей. Однако капитальный ремонт проводился без проектной документации, а после проведения ремонта качество стоков, сбрасываемых в реку Снежная, впадающую в озеро Байкал, не улучшилось.

Такие факты недопустимы в условиях дефицита бюджетного финансирования.

Уважаемые коллеги, прошу Вас со всей ответственностью отнестись к тем проблемам, которые я озвучил.

Рекомендую: проанализировать по итогам первого полугодия текущего года результаты взаимодействия с контролирующими органами и общественными объединениями; взять под контроль устранение нарушений экологического законодательства, выявленных в ходе масштабных проверок, организованных в Год экологии; решительно пресекать факты браконьерства, нелегального складирования отходов и сбросов сточных вод, незаконного содержания диких животных и вырубki лесов, захвата заповедных земель, нецелевого расходования средств, выделяемых на федеральные целевые программы в области охраны природы; в ходе проверок с привлечением лабораторных учреждений контролирующих органов рассчитывать размер экологического вреда, добиваясь его реального взыскания и устранения негативных последствий.

А.Г. Халиулин

Заведующий кафедрой
прокурорского
надзора за исполнением законов
в оперативно-розыскной
деятельности
и участия прокурора в уголовном
судопроизводстве
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
государственный советник
юстиции 3 класса



**Направление природоохранным прокурором материалов в
следственные органы и органы дознания в порядке, установленном
пунктом 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса
Российской Федерации**

Предусмотренные п. 2ч. 2 ст. 37 УПК РФ полномочия по направлению материалов в следственные органы и органы дознания для решения вопроса об осуществлении уголовного преследования в целом успешно реализуются природоохранными прокурорами. Более чем по 85% таких материалов следователями и дознавателями возбуждаются уголовные дела.

По постановлениям прокуроров, направленным в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ, в 2017 году, в подавляющем большинстве случаев органами дознания возбуждены уголовные дела. Так, на конец 2017 года их число составило 514 уголовных дел (88 % от общего количества переданных материалов (584).

Вместе с тем прокурорами Архангельской, Самарской областей, Камчатского края на протяжении 2015–2017 годов материалы проверок для решения вопроса об уголовном преследовании в органы дознания вообще не направлялись.

Необходимо обратить внимание на то, что сократилось на 11 % (с 613 в 2016 году до 553 в 2017 году) количество таких материалов, переданных

прокурорами в следственные органы. По результатам их рассмотрения возбуждено 538 уголовных дел (в 2016 году – 572, - 6 %).

Наибольшее количество материалов было направлено прокурорами в связи с выявлением признаков таких преступлений, как незаконная рубка лесных насаждений, незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, уничтожение или повреждение лесных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем, а также преступлений, предусмотренных ст. 191.1 УК РФ.

Так, в Тюменской области прокурорами в порядке п.2 ч.2 ст.37 УПК РФ в органы предварительного расследования по фактам незаконных рубок, уничтожения и повреждения лесных насаждений в 2017 году направлено 30 (33) материалов проверки. По результатам рассмотрения материалов прокурорских проверок возбуждено 30 (33) уголовных дел, из них 28 (33) уголовных дел возбуждено по ст. 260 УК РФ, 2 (0) – по ст.191.1 УК РФ. Указанные преступления выявлены путем проведения сверок учетно-регистрационной документации с данными территориальных отделов департамента лесного комплекса Тюменской области, в результате совместных с ними проверочных мероприятий, а также в ходе изучения материалов уголовных дел.

В Республике Алтай в 2017 году прокурорами совместно с органами внутренних дел проведен ряд проверок соблюдения законодательства в сфере лесопользования, по окончании которых в органы предварительного расследования в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлен 31 материал о фактах совершения незаконных рубок лесных насаждений (в 2016 г. – 20), по результатам рассмотрения которых возбуждено 31 уголовное дело о преступлениях, предусмотренных ст. 260 УК РФ (в 2016 г. -16). Для выявления правонарушений в сфере лесопользования органами прокуратуры республики осуществляется постоянный мониторинг публикаций средств массовой информации, проводятся сверки регистрационно-учетных данных органов дознания и предварительного следствия с учетной документацией, а

также с имеющимися в территориальных подразделениях Рослесхоза и Росприроднадзора и иных уполномоченных органов документами и данными, указывающими на противоправный характер деяний.

В Тюменской области в целях выявления правонарушений в сфере лесопользования прокурорами также на системной основе осуществляется мониторинг средств массовой информации. За период 2016-2017 гг. прокурорами в средствах массовой информации выявлено 10 нарушений в сфере лесопользования, по которым проведены надзорные и процессуальные проверки.

Так, по информации, размещенной в сети Интернет по факту рубки дерева (клен) на территории г. Тюмени Тюменской межрайонной природоохранной прокуратурой проведена проверка, результаты которой в порядке п.2 ч.2 ст.37 УПК РФ направлены в органы предварительного расследования для проведения проверки в порядке ст.ст.144-145 УПК РФ.

14.12.2017 по данному факту возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч.3 ст.260 УК РФ.

По фактам уничтожения или повреждения лесных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем в 2017 году прокурорами в порядке, предусмотренном пунктом 2 части 2 статьи 37 УПК РФ, направлено в орган дознания 3 материала, по которым возбуждено 3 уголовных дела (прокуратуры Ростовской, Свердловской, Новосибирской областей).

Вместе с тем изучением постановлений, направленных прокурорами в органы предварительного расследования в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) по результатам проверок соблюдения законодательства о лесопользовании в части незаконных рубок лесных насаждений, и материалов к ним установлено, что принятию таких процессуальных решений в ряде случаев не предшествовали прокурорские проверки. Фактически указанные постановления подменяли ранее поступившие

сообщения о преступлениях, выявленных контролирующими органами и иными лицами.

Таким образом, в нарушение требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27.12.2007 № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях» обозначенные сообщения о преступлениях не направлялись прокурорами по подведомственности, а служили основанием для подготовки процессуальных решений.

К примеру, в г. Усолье-Сибирское Иркутской области 25.02.2016 прокурором составлен акт проверки, согласно которому при совершении рейда совместно со специалистом лесничества выявлена незаконная рубка, и на его основании 01.03.2016 подготовлено постановление о направлении материалов в орган расследования. В то же время в соответствии с протоколом о лесонарушении, вынесенным этим же специалистом, незаконная рубка обнаружена еще 20.02.2016, а в отделе полиции уже имелось зарегистрированное заявление ООО «Тимбер» о незаконной рубке на данном участке. Это является грубым нарушением закона, поскольку влечет за собой двойную регистрацию одного и того же преступного деяния.

Безусловно, направление материалов в порядке п.2 ч.2 ст. 37 УПК РФ связано с дальнейшим осуществлением прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений об экологических и иных преступлениях, повлекших нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан, а также о преступлениях, совершенных по службе должностными лицами контролирующими природоохранных органов. В последнее время отмечается уменьшение доли вынесенных органами дознания постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, признанных прокурорами незаконными. При этом число принятых решений об отказе в возбуждении уголовного дела осталось на прежнем уровне.

В то же время на 27 % возросло число отмененных прокурорами аналогичных решений следственных органов (с 314 до 431). Имеют место факты и неоднократного вынесения органами расследования незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по одному и тому же материалу проверки (Костромская область, г. Севастополь и др.).

При этом, как отмечают прокуроры, в большинстве случаев при наличии в материалах проверки достаточных данных, указывающих на признаки преступлений, принимались решения об отказе в возбуждении уголовного дела (республика Саха (Якутия), Алтайский, Хабаровский края, Амурская, Костромская, Сахалинская области и др.).

Выявлялись и иные способы укрывтия сообщений о преступлениях исследуемой категории.

К примеру, в Хабаровском крае, Курганской области вскрывались факты необоснованного направления сообщений о преступлении по подследственности. В Забайкальском крае в ходе проведения сверок прокурорами устанавливались случаи непередачи, а также несвоевременной передачи территориальными отделами ГКУ «Управление лесничествами» сообщений о лесных пожарах.

Следует отметить, что не изжита и практика возбуждения уголовных дел при отсутствии на то законных оснований.

Так, решения о возбуждении уголовных дел о преступлениях в сфере лесопользования, вынесенные органами дознания, отменялись прокурорами Республики Крым, Алтайского, Краснодарского, Красноярского краев, Воронежской, Владимирской, Кировской областей и др. регионов. Так, по данным прокуроров и официальной статистики в 2017 году ими отменено 52 таких постановления (49 – в органах МВД, 326 – в органах МЧС) органов дознания и 33 постановления следователей МВД России.

²⁶ Данные из отчета формы 2-Е

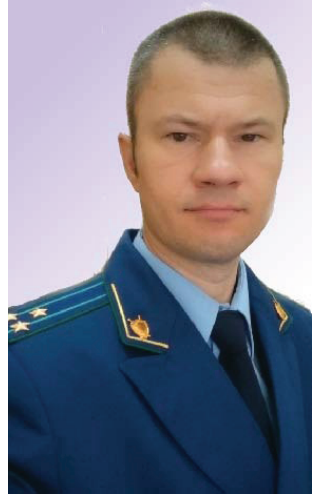
По информации прокуроров субъектов Российской Федерации, одной из причин слабой раскрываемости преступлений является низкая организация первоначальных проверочных мероприятий и следственных действий на месте преступления. Протоколы осмотра места преступления не содержат необходимых сведений. При проверке сообщений о рубке леса, как правило, на месте преступления обнаруживаются лица, которые могли совершить данное преступление, однако меры к обнаружению орудия преступления у этих лиц не принимаются.

Проведенным Генеральной прокуратурой Российской Федерации анализом установлено, что одной из наиболее значимых проблем продолжает оставаться возмещаемость ущерба, причиненного лесному фонду в результате совершения незаконных рубок и лесных пожаров. Согласно данным прокуратур субъектов Российской Федерации, по возбужденным дознавателями уголовным делам в 2017 году установлен ущерб в сумме около 10 млрд. рублей (2016 году - 6 540,9 млн. рублей). При этом размер возмещенного ущерба минимален и составляет примерно 37 млн. рублей. По уголовным делам, расследуемым следователями, сумма причиненного преступлениями ущерба превысила 18,5 млрд. рублей (в 2016 году – 10 млрд. рублей). В ходе расследования возмещено свыше 421,6 млн. рублей. Низкий показатель возмещения объясняется прокурорами тем, что значительная часть преступлений совершается в условиях неочевидности, и возможность взыскать ущерб с виновного лица отсутствует. Кроме того, не всегда дознаватели, следователи надлежаще исполняют требования статьи 115 УПК РФ, в том числе на первоначальном этапе расследования преступлений.

Безусловно, было бы совершенно правильным предоставить прокурору право возбуждать уголовные дела по материалам, полученным в ходе осуществления надзора за исполнением законов, при отмене постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако, пока законодателем эти решения не приняты, необходимо полностью использовать имеющиеся надзорные полномочия.

А.Г. Зарецкий

Старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и защиты арктической природы управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции



**Тактика прокурорской проверки исполнения законодательства
в сфере добычи полезных ископаемых**

Россия обладает мощным и разнообразным природно-ресурсным потенциалом, способным обеспечить необходимые объемы собственного потребления и экспорта. Обладая богатой минерально-сырьевой базой, страна занимает одно из первых мест по запасам большинства природных ресурсов, в том числе по запасам природного газа, каменного угля, железных руд, ряда цветных и редких металлов, апатитов и прочих элементов.

Стоимость разведанных и предварительно оцененных запасов полезных ископаемых в России составляет 30 триллионов долларов или свыше 2 квадрильонов рублей.

На текущий момент в нашей стране открыто более 20 тысяч месторождений полезных ископаемых.

Добыча полезных ископаемых в структуре экономики страны составляет более 20 %.

Несоблюдение требований природоохранного законодательства при недропользовании не только влечет причинение прямого ущерба природным ресурсам, но и создает угрозу экономической безопасности России.

Эффективность прокурорского надзора в названной сфере прежде всего зависит от того, как будет организована эта работа вами – специализированными прокурорами. Кроме Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и общих приказов Генерального прокурора Российской Федерации надзор за исполнением природоохранного законодательства в сфере недропользования регулируется приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании».

Основой законодательства, регулирующего правоотношения в сфере недропользования является Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О недрах», «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», «О газоснабжении в Российской Федерации», «Об отходах производства и потребления», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», «О порядке осуществления инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», «О соглашениях о разделе продукции».

Важными направлениями этой деятельности являются: надзор за законностью нормативных правовых актов региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, надзор за соблюдением законодательства при предоставлении участков недр в пользование и рациональным использованием ресурсов, надзор за исполнением требований действующего законодательства при осуществлении уполномоченными органами контрольно-надзорных полномочий, ну и конечно же надзор за исполнением федерального законодательства хозяйствующими субъектами.

Чтобы надзор был результативным, прокурору необходимо уже на этапе планирования проверки иметь информацию о состоянии законности на поднадзорной территории, наличии и функциях уполномоченных в этой сфере органов, о возможностях привлечения специалистов, обладающих глубокими познаниями в данной сфере, привлечение которых позволит качественно проверить и дать объективную оценку поднадзорному объекту.

В этих целях в прокуратуре должно быть налажен сбор статистической и иной информации о состоянии законности в названной сфере, которая должна систематически анализироваться. Необходимо организовать должное межведомственное взаимодействие с правоохранительными, контрольно-надзорными органами, органами государственной власти и местного самоуправления.

В качестве источника информации о недропользователях используйте имеющиеся **в территориальном органе Роснедр** сведения о выданных лицензиях для:

разведки и добычи полезных ископаемых или геологического изучения недр;

захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов;

строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких нефте- и газохранилищ, размещения отходов производства и потребления, а также иных действующих на поднадзорной территории лицензиях.

Проанализируйте данные о выполнении предприятиями условий пользования недрами при добыче углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых, которые предоставляются предприятиями в Роснедра по формам, утвержденными постановлениями Росстата от 09.04.2013 № 140 и 04.06.2007 № 43.

В территориальных органах Росприроднадзора, Ростехнадзора, Росводресурсов и уполномоченных в сфере охраны окружающей среды

органах субъектов Российской Федерации имеется информация об объектах промышленности, негативно влияющих на окружающую среду.

Недропользователи могут осуществлять различные виды деятельности, такие как производство геолого-разведочных работ, добычу и транспортировку полезных ископаемых, строительство объектов месторождения, захоронение отходов производства и т.д.

При проверке *пользователей недр* с привлечением контролирующих органов всегда устанавливайте, имеет ли недропользователь право на осуществление деятельности, лицензию и государственную регистрацию лицензии на пользование участками недр, не нарушаются ли сроки пользования участками недр. Необходимо учитывать, что лицензия должна содержать данные:

- о пользователе недр, получившем лицензию;
- о целевом назначении работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр;
- указание пространственных границ участка недр, предоставляемого в пользование;
- указание границ земельного участка, выделенного для ведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр;
- срок действия лицензии и срок начала работ;
- условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями;
- согласованный уровень добычи минерального сырья, а также соглашение о его долевом распределении;
- соглашение о правах на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;
- условия выполнения требований по рациональному использованию и охране недр, безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами, охране окружающей среды;
- условия продления срока действия лицензии;

объемы и виды сбрасываемых в недра отходов производства и промышленных сточных вод.

В ходе проверки обязательно выясняйте:

соблюдение недропользователем условий, на которых предоставлена лицензия;

наличие технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр. К примеру, во Владимирской области в нарушение статьи 23.2 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» хозяйствующие субъекты добывали полезные ископаемые в отсутствие разработанного и согласованного в установленном порядке технического проекта, за что по инициативе прокурора Киржачского района в апреле 2017 года привлечены к административной ответственности по части 2 статьи 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в виде штрафов на общую сумму 320 тыс. руб.

В ходе проверки выяснению подлежит выполнение недропользователем установленных проектной документацией мероприятий, в том числе по рациональному использованию и охране недр, обеспечению требований в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при использовании недрами.

Повсеместно прокурорами выявляются нарушения требований Закона о недрах об обязательном проведении комплекса геологических, маркшейдерских и иных наблюдений, достаточных для обеспечения нормального технологического цикла работ и прогнозирования опасных ситуаций, своевременное определение и нанесение на планы горных работ опасных зон, ведению геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами.

Во многих регионах установлены факты отсутствия у хозяйствующих субъектов договоров на выполнение работ по геолого-маркшейдерскому

обслуживанию карьеров, а также технических отчетов об их фактическом выполнении.

В ходе проведения проверки обращайтесь внимание на соблюдение пользователями недр нормативных требований по охране окружающей среды от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами, выполнение требований по приведению участков земли и других природных объектов, нарушенных при использовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования, исполнение иных обязанностей, установленных статьей 22 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

При выявлении фактов причинения вреда природе принципиально реагируйте, принимая исчерпывающие меры реагирования.

К примеру, в Калужской области безлицензионная добыча юридическим лицом полезных ископаемых на землях лесного фонда в Боровском районе повлекла экологический ущерб в размере свыше 24 млн. рублей. В связи с чем по инициативе прокурора района в отношении руководителей организации возбуждено уголовное дело по пункту «б» части 2 статьи 171 Уголовного кодекса Российской Федерации. Заявлены требования о возмещения причиненного вреда.

Также на предприятиях указанной сферы надлежит проверять:

ведение производственного экологического контроля;

соблюдение Правил организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2002 № 240;

наличие документов, подтверждающих права на земельные участки, находящиеся в пользовании предприятия, использование их в соответствии с целевым назначением, соблюдение сроков рекультивации и возврата временно занимаемых земель *(возможно проверить путем сверки данных, содержащихся в правоустанавливающих документах на землю, с данными в*

проектах строительства объектов и обустройства месторождений, планах строительства, графиках производства работ, отчетах о выполненных объемах работ, актах приемки выполненных работ, актах уполномоченных органов, а также путем натурного обследования земельных участков);

наличие решений о предоставлении водных объектов в случае использования их для разведки и добычи полезных ископаемых, исполнение установленных решением условий водопользования (путем натурного обследования водозаборных, водоочистных сооружений и документальной сверки данных, содержащихся в разрешительных документах, с данными отчетов предприятия, журналов первичного учета, журналов лабораторных исследований, карт отбора проб, актов контролирующих органов);

выполнение обязанности по ведению мониторинга состояния недр и передаче данных в уполномоченные органы;

выполнение обязанности по представлению государственной отчетности о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов России для учета запасов и месторождений полезных ископаемых, ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного и территориальных балансов запасов полезных ископаемых;

своевременность внесения платежей за природопользование;

производится ли пользование недрами на особо охраняемых природных территориях в соответствии со статусом этих территорий (статья 8 Закона Российской Федерации «О недрах»). *Здесь в качестве примера можно привести уголовное дело, возбужденное по факту нарушения режима Санарского государственного природного комплексного заказника Челябинской области в связи с разработкой на его территории коммерческими организациями карьера в целях выполнения дорожно-строительных работ на территории Пластовского муниципального района.*

Для проведения проверок исполнения пользователями недр требований

законодательства и лицензионных условий целесообразно привлекать:

специалистов Росприроднадзора, проверяющих соблюдение недропользователями лицензионных условий и природоохранного законодательства;

специалистов Росреестра и Ростехнадзора, которые только при проведении совместного обследования имеют возможность достоверно определить границы горного отвода с целью выявления фактов добычи полезного ископаемого за пределами выданной лицензии;

в случае нарушения требований лесного законодательства - государственных инспекторов специально уполномоченных органов по охране лесов, определяющих ущерб, нанесенный лесному фонду;

сотрудников органов внутренних дел, обеспечивающих пресечение незаконной деятельности при безлицензионном пользовании недрами, а также оперативное сопровождение и личную безопасность проверяющих;

маркшейдера, обладающего специальной лицензией на проведение работ с поверенными приборами, что дает возможность определить объемы добытой породы;

других специалистов в зависимости от вида выявленного нарушения. Кроме того, при проведении проверки полагаю возможным воспользоваться утвержденным приказом Росприроднадзора от 18.09.2017 № 447 списком контрольных вопросов, применяемых при осуществлении федерального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

Наиболее распространенным нарушением в сфере недропользования является пользование недрами без лицензии.

Рассмотрим на примере этого правонарушения алгоритм действий должностного лица, выявившего нарушение.

Основным источником получения информации о таком нарушении, как правило, являются обращения граждан, сведения печатных и электронных средств массовой информации, материалы уголовных и гражданских дел.

При организации проверки необходимо получить имеющуюся информацию у правоохранительных органов, привлечь к участию в ней специалистов.

При установлении факта самовольной добычи полезных ископаемых необходимо его зафиксировать с помощью **фото- и видеосъемки**. При этом делается несколько фотоснимков **с обязательной привязкой выявленных нарушений к конкретному объекту, местности**. Фотографии мест совершения административных правонарушений прилагаются к итоговому документу о результатах проверки.

Ответственность за совершение данного вида правонарушения предусмотрена статьей 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Процедура сбора доказательной базы по данной статье такая же, как и по другим делам об административных правонарушениях (акты обследований, фотографии места совершения административного правонарушения, протоколы осмотра, объяснения и т.д.).

При этом необходимо отметить, что в настоящее время в соответствии с частью 1 статьи 28.7 КоАП РФ проведение административного расследования по административным правонарушениям в области охраны собственности, к которым отнесена статья 7.3 КоАП РФ не предусмотрено.

Порядок извещения лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении определен в статье 25.15 КоАП РФ.

Извещение о необходимости явиться для составления протокола об административном правонарушении направляется юридическому лицу по месту его нахождения, которое указано в ЕГРЮЛ. Отсутствие юридического лица по адресу, указанному в ЕГРЮЛ не является основанием для освобождения его от ответственности. При этом надлежащим будет являться вызов заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки,

обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

Размер причиненного вреда, причиненного недрам, рассчитывается в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 04.07.2013 № 564, Росприроднадзором в отношении участков недр, за исключением участков недр местного значения, в отношении которых расчет размера вреда производится уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Отмечу, что точный размер вреда, нанесенного вследствие самовольного использования недр, возможно рассчитать при соблюдении следующих условий:

- 1) После проведения маркшейдерских работ по установлению достоверного объема изъятых полезных ископаемых и разработки технического проекта по ликвидации последствий вреда (рекультивация карьера);

- 2) При наличии сведений о средней рыночной цене реализации добытого полезного ископаемого, которые предоставляются Росстатом по запросу.

При отсутствии в Росстате таких данных используются сведения о средней рыночной цене реализации полезного ископаемого, определяемые Роснедрами в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. № 94 «О порядке определения размера разовых платежей за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, а также на участках недр, предлагаемых к включению в границы участка недр, предоставленного в пользование, в случае изменения его границ».

Если у Роснедр отсутствуют эти сведения, средняя рыночная цена реализации общераспространенного полезного ископаемого определяется органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации с учетом данных отчетов о выполненных работах по контрактам, заключенным в соответствии с законодательством о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

При этом вид добытого полезного ископаемого определяется в соответствии со статьей 337 Налогового кодекса Российской Федерации. В случае наличия на участке недр многокомпонентных комплексных руд применяется средняя рыночная цена единицы многокомпонентной комплексной руды, определяемая как сумма произведений количества компонента в руде и его цены.

При не соблюдении выше указанных условий расчет размера вреда будет являться предварительным и может быть не принят судебным органом.

При расчете размера вреда на договорной основе привлекаются маркшейдерские организации с целью определения площади нарушенных земель, объема разработок и получение топографической основы для выполнения проектной документации на рекультивацию нарушенных земель.

При сумме рассчитанного ущерба более 1,5 млн. рублей материалы проверки необходимо направлять в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по статье 171 Уголовного Кодекса Российской Федерации «Незаконное предпринимательство».

Результаты анализа состояния законности и прокурорской практики в данной сфере определяет необходимость усиления надзора за исполнением законов органами, уполномоченными на осуществление функций по управлению фондом недр, а также государственному контролю и надзору.

Зачастую эти органы допускают нарушения при выдаче разрешительных документов.

В частности, органами прокуратуры во Владимирской области решением директора регионального Департамента природопользования и

охраны окружающей среды в нарушение статьи 10 Закона Российской Федерации «О недрах» в 2007 году продлен срок действия лицензии на право геологического изучения и добычи строительных песков юридическому лицу, которое за 8 лет не ввело в эксплуатацию месторождение на участке «Ратьково».

В ходе проверки территориальных органов Роснедр в обязательном порядке проверяются вопросы, связанные с:

проведением конкурсов и аукционов на право пользования недрами, соблюдением требований законодательства при исполнении государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий.

Выясняется наличие в выданных лицензиях условий выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ;

соблюдение порядка установления и изменения границ участков недр, предоставленных в пользование для геологического изучения недр и (или) разведки и добычи полезных ископаемых, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 03.05.2012 № 429 «Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование»;

соблюдение требований законодательства при принятии, в том числе по представлению Росприроднадзора и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр и иные вопросы, предусмотренные положением о территориальном органе Роснедр.

В территориальном органе Росприроднадзора необходимо проверить качество проверок и полноту принятых мер при осуществлении

геологического надзора, в том числе по вопросам, определенным пунктом 3 Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12 мая 2005 г. № 293 (далее - Положение).

При этом Росприроднадзор осуществляет государственный геологический надзор с применением риск-ориентированного подхода в порядке, установленном Положением о федеральном государственном экологическом надзоре, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2014 г. № 426.

Полномочиями в сфере геологического надзора наделены также органы Ростехнадзора, которые надзирают за безопасным состоянием горных выработок, скважин и иных подземных сооружений; соблюдением установленных требований при ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В территориальных органах Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии надлежит проверить состояние контроля за соблюдением предприятиями требований законодательства о наличии правоустанавливающих документов на земельные участки и об использовании земель по целевому назначению.

В исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления, осуществляющих предоставление земель, необходимо проверять законность предоставления земельных участков под проведение поисковых, геологоразведочных работ, объектов обустройства месторождений.

В органах государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо проверять:

соответствие федеральному законодательству региональных законов и иных нормативных правовых актов, принятых в сфере недропользования

(территориальные программы развития и использования минерально-сырьевой базы; перечни участков недр местного значения, порядок пользования участками недр местного значения и другие);

реализацию полномочий по геологическому изучению участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участков недр местного значения;

осуществление контроля за достоверностью геологической информации, полученной за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также материалов, положенных в основу подсчета запасов общераспространенных полезных ископаемых и учета участков недр местного значения, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

выполнение функций регионального геологического контроля за исполнением условий лицензий на пользование участками недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участками недр местного значения,

а также иные полномочия, предусмотренные статьей 4 Закона о недрах.

В органах местного самоуправления проверке подлежат следующие вопросы:

реализуют ли они полномочия по участию в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование, а также по развитию минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;

имело ли место приостановление работ, связанных с использованием недрами, на земельных участках в случае нарушения положений ст. 18 Закона о недрах. При этом необходимо оценить законность действий органов местного самоуправления;

осуществляется ли контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при

строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; законность и полнота принимаемых мер.

Информацию о состоянии законности в сфере недропользования следует ежегодно анализировать и информировать вышестоящие прокуратуры. Результаты анализа должны являться основой планирования надзорных мероприятий.

Только при хорошо отлаженной работе специализированных прокуроров можно добиться положительного изменения ситуации в сфере недропользования.

А.В. Пряхина

Прокурор отдела по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и защиты арктической природы управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, младший советник юстиции



**Методология осуществления надзора за исполнением законодательства
в сфере обращения с отходами производства и потребления и охраны
атмосферного воздуха**

Накопленные за последние десятилетия отходы – это вызов природе всей Планеты. Токсичные вещества уничтожают почвы, поверхностные, подземные воды, служат источником заболеваний, источают невыносимый запах.

При этом накопление отходов значительно опережает их переработку и утилизацию.

В нашей стране ежегодно их образуется 5 млрд. тонн, а перерабатывается лишь 15 %. Всего захоронено свыше 30 млрд. тонн отходов.

Все это определило актуальность и важность прокурорского надзора в данной сфере.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что деятельность в сфере обращения отходов производства и потребления сопровождается многочисленными нарушениями законодательства. По официальным данным статистики Генеральной прокуратуры Российской

Федерации, из всех выявляемых нарушений законодательства об охране окружающей среды и природопользовании более 40% составляют нарушения законодательства об отходах производства и потребления. В 2017 году органами прокуратуры выявлено более 117 тыс. нарушений в данной сфере при 283 тыс. нарушений в целом природоохранного законодательства.

Важное значение для результативности прокурорского надзора имеет привлечение специалистов в области различных отраслей знаний для выяснения возникающих вопросов (например, в целях оценки соответствия деятельности предприятия лицензионным условиям, нормативам образования отходов и лимитам на их размещение и др., установления размера вреда, причиненного природной среде). Если размещение отходов на территории вызвало загрязнение атмосферного воздуха или поверхностных и подземных вод, то привлекаемые к проверке специалисты должны определить существование связи между размещением отходов и загрязнением окружающей среды, а специалисты Роспотребнадзора – связь этого загрязнения с угрозой ухудшения или ухудшением здоровья населения.

Перейдем к методике проведения проверок исполнения законодательства об отходах производства и потребления.

При проверке Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов необходимо выяснить следующие вопросы:

выполняются ли полномочия по участию в ведении государственного кадастра отходов, в том числе реестра объектов размещения отходов;

осуществляются ли надлежащим образом функции по учету и отчетности в области обращения с отходами;

надлежащим ли образом администрируется плата за негативное воздействие, все ли хозяйствующие субъекты, обязанные вносить такую плату, находятся на учете в территориальном органе Росприроднадзора;

соблюдается ли порядок и сроки утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение;

надлежащим ли образом исполняются полномочия по лицензированию деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I – IV класса опасности; не истребуется ли при этом не предусмотренная законодательством документация, дополнительные согласования;

соблюдаются ли сроки лицензирования, соответствует ли решение о предоставлении лицензии установленным требованиям;

соблюдается ли порядок осуществления лицензионного контроля;

в каждом ли случае имеется положительное санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые соискатель лицензии предполагает использовать для осуществления соответствующего вида деятельности;

соблюдается ли порядок паспортизации опасных отходов;

соблюдается ли порядок проведения государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I – V класса опасности;

надлежащим ли образом осуществляются функции по федеральному экологическому надзору в обозначенной сфере.

По результатам проведенных проверок в сфере обращения с отходами I-II классов опасности и твердыми бытовыми отходами прокурорами выявлены нарушения в деятельности территориальных органов Росприроднадзора в сфере лицензирования и федерального государственного экологического надзора.

Например, Управлением Росприроднадзора по Самарской области выданы лицензии на осуществление деятельности по сбору и транспортированию отходов I-IV классов опасности 03.07.2017 ООО «ПОВТОР» и 05.04.2018 АО «ЭкоСфера», при этом для получения лицензий организациями предоставлены договоры аренды с ООО «ТехТрансСервис» одних и тех же транспортных средств.

Органами прокуратуры в Республике Крым, Пермском крае, Липецкой, Калужской, Саратовской областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре выявлены случаи выдачи разрешительных документов без представления соискателями лицензий предусмотренных статьей 15 Закона Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» свидетельств (сертификатов) о прохождении работниками соответствующей профессиональной подготовки.

Управлением Росприроднадзора по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре длительное время не пресекалась незаконная деятельность ЗАО «Полигон ЛТД», которое в период 2014–2017 годов эксплуатировало полигон отходов в отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы, без проведения мониторинга состояния окружающей среды.

Управлением Росприроднадзора по Рязанской области, несмотря на произведенный расчет причинения вреда почве несанкционированным размещением отходов на земельных участках вблизи с. Павелец Скопинского района и с. Малиницы Пронского района, требования о его уплате к виновным лицам не предъявлялись.

Департаментом Росприроднадзора по Южному федеральному округу в нарушение части 2 статьи 29.13 КоАП РФ оставлено без контроля исполнение представлений о принятии мер по рекультивации загрязненных отходами земель.

В Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальных органах следует выяснить следующие вопросы:

соответствует ли состояние территории в районах размещения объектов санитарным нормам и правилам; в чем причины несоблюдения требований санитарных норм и правил;

имеется ли информация о том, все ли объекты размещения отходов имеют санитарно-защитные зоны (далее – СЗЗ), всегда ли соблюдается режим таких зон;

В ходе проверок прокурорами установлено, что территориальными органами Службы должным образом не обеспечен федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор на объектах размещения отходов и перерабатывающих их предприятиях.

Факты бездействия при реализации таких полномочий выявлены прокурорами в республиках Крым, Мордовия, Хакасия, Приморском крае, Кировской, Курганской, Омской и Саратовской областях. Так, Управлением Службы по Пермскому краю проигнорированы нарушения предприятиями, эксплуатирующими 7 полигонов твердых коммунальных отходов, требований статьи 22 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, утвержденных постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25.09.2007 № 74, об обязательной разработке проекта санитарно-защитной зоны.

В Омской области территориальным подразделением Службы не обеспечено реагирование в связи с несоответствием санитарно-эпидемиологическим требованиям площадок сбора твердых коммунальных отходов в 27 сельских поселениях (отсутствие искусственного водонепроницаемого и химически стойкого покрытия, обваловки по периметру объектов и др.).

Во многих регионах страны органами Роспотребнадзора не контролировалось устранение нарушений законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, должным образом не обеспечено производство по делам об административных правонарушениях, не соблюдались требования Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

При проведении проверок исполнения законодательства об отходах производства и потребления в органах государственной власти субъектов Российской Федерации выяснению подлежат следующие вопросы:

располагают ли названные органы власти субъектов Российской Федерации полной и достаточной информацией о состоянии проблемы со сбором, накоплением, использованием, обезвреживанием, транспортированием, размещением отходов;

соответствуют ли действующие нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы обращения отходов производства и потребления, требованиям законодательства;

приняты ли необходимые должностные и региональные административные регламенты, соответствуют ли они требованиям закона;

организована ли должным образом структура, осуществляющая государственный надзор в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

разработана и утверждена ли в субъекте Российской Федерации региональная программа в данной сфере. Достаточны ли предусмотренные программные мероприятия и запланированные средства для решения существующих проблем в сфере обращения отходов производства и потребления;

целевым ли образом расходуются денежные средства по указанным программам;

соответствует ли всем требованиям законодательства территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

утверждены ли предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

утверждены ли инвестиционные и производственные программы в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

установлены ли порядок накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) нормативы накопления твердых коммунальных отходов;

осуществляется ли регулирование деятельности региональных операторов.

Как показали проверки, уполномоченные органы государственной власти не обладают всей полнотой информации о количестве образованных и размещенных опасных отходов.

Органами прокуратуры в 34 субъектах Российской Федерации установлено, что хозяйствующими субъектами систематически не предоставляется отчетность в контролирующие органы, паспорта опасных отходов и их учет не ведутся.

В Алтайском крае 28 руководителей хозяйствующих субъектов, не направивших отчетность об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов, по инициативе прокуроров привлечены к административной ответственности по статье 8.2 КоАП.

Одной из главных причин допускаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления нарушений природоохранного законодательства является отсутствие средств в региональных бюджетах, необходимых для реализации целевых программ по улучшению состояния окружающей среды.

Например, в Орловской области региональной программой предусмотрены мероприятия по строительству и вводу в эксплуатацию объектов по обращению с отходами, при этом средства областного бюджета на реализацию указанных мероприятий не предусмотрены. В этой связи первому заместителю Губернатора и Председателя Правительства Орловской

области природоохранным прокурором в мае 2018 года внесено представление.

В органах местного самоуправления особое внимание следует уделить выяснению тех вопросов, которые находятся в соответствии со статьями 7 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», статьями 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», статьями 14-17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также земельным законодательством, исключительно в их ведении.

В этих органах прокурор должен получить ответы на следующие вопросы:

законны ли действующие нормативные правовые акты органов местного самоуправления, приняты ли они в пределах компетенции;

каким образом осуществляется участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов;

утверждены ли правила благоустройства территории поселения, осуществляется ли контроль за их соблюдением,

соблюдаются ли требования, установленные статьями 27–28 Земельного кодекса Российской Федерации, при предоставлении земельных участков в собственность или пользование для размещения полигонов отходов, а также порядок их предоставления, определенный статьями 30–34 этого Кодекса;

соблюдаются ли требования к объектам размещения отходов и запреты на захоронение отходов в границах населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон;

располагает ли орган местного самоуправления полной информацией о местах несанкционированного размещения отходов, принимаются ли исчерпывающие меры для ликвидации таких объектов;

Необходимо обратить внимание, что с 01.01.2019 Федеральным законом от 31.12.2017 № 503-ФЗ статья 8 «Полномочия органов местного самоуправления в области обращения с отходами» будет изложена в новой редакции.

За 2016 – истекший период 2018 года по требованию прокуроров ликвидировано более 10 тысяч несанкционированных свалок.

В 26 регионах Российской Федерации прокурорами вскрыты факты отсутствия пунктов приема опасных отходов, системы информирования населения о месте и порядке их сбора на территории муниципальных образований.

Органами местного самоуправления также не принимаются меры по организации надлежащего муниципального земельного контроля и своевременной ликвидации несанкционированных свалок мусора.

Кроме того, в Росприроднадзоре, Роспотребнадзоре и их территориальных органах, исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах компетенции необходимо проверить:

полноту и своевременность выявления должностными лицами нарушений;

полноту и законность принятых по результатам мероприятий по контролю мер по устранению нарушений;

во всех ли случаях при наличии оснований и в полном ли объеме рассчитывался вред (ущерб), причиненный окружающей среде, в каждом ли случае он взыскан;

во всех ли случаях при наличии оснований материалы своевременно переданы в правоохранительные органы;

соблюдение требований административного законодательства;

организован ли контроль за исполнением выданных предписаний и уплатой штрафов;

соблюдаются ли требования Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

При проведении проверок исполнения хозяйствующими субъектами (полигонами ТБО, мусороперерабатывающими, мусоросортировочными, мусоросжигательными комплексами, организациями ЖКХ, транспортными компаниями и др.) законодательства об отходах производства и потребления выяснению подлежат следующие вопросы:

имеет ли организация лицензию на деятельность по обезвреживанию и размещению отходов I - IV классов опасности, а также нормативы образования отходов и лимиты на их размещение (проверить соответствие деятельности условиям лицензии, нормативов и лимитов, в том числе наличие зданий, сооружений, техники и обученного персонала);

получила ли проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I - V класса опасности, положительное заключение государственной экологической экспертизы;

составлены ли паспорта на опасные отходы;

проводится ли инвентаризация отходов и объектов их размещения;

ведется ли учет и отчетность в области обращения с отходами, предоставляется ли в уполномоченные органы в установленном порядке отчетная и иная необходимая информация в области обращения с отходами;

соблюдаются ли установленные требования к объектам размещения отходов – внесение объекта в государственный реестр объектов размещения отходов, а также иные требования Инструкции по проектированию, эксплуатации и рекультивации полигонов для твердых бытовых отходов, утвержденной Минстроем России 02.11.1996.

разработан ли проект санитарно-защитной зоны объекта размещения отходов, соблюдается ли ее режим;

проводится ли в полном объеме мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды на территориях объектов размещения отходов;

осуществляется ли в местах централизованного использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов производства и потребления радиационный контроль;

обладают ли лица, которые допущены к обращению с отходами I - IV класса опасности, профессиональной подготовкой;

проводятся ли мероприятия по рекультивации нарушенных земель;

вносится ли в установленном порядке плата за размещение отходов, плата за негативное воздействие на окружающую среду;

надлежащим ли образом осуществляется производственный контроль в области обращения с отходами.

Проведенные проверки показали, что зачастую хозяйствующими субъектами деятельность по обращению с отходами осуществляется в отсутствие лицензии, установленных нормативов образования отходов, лимитов на их размещение, положительного заключения государственной экологической экспертизы, внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Например, прокурором г. Калуги в апреле текущего года установлено, что два общества с ограниченной ответственностью, имеющие лицензии на сбор и транспортирование отходов I–IV классов опасности, осуществляют деятельность по адресу, не указанному в лицензии. По данным фактам руководителям организаций внесены представления, а виновные должностные лица привлечены к административной ответственности по части 3 статьи 14.1 КоАП РФ.

Челябинским природоохранным прокурором установлен факт осуществления акционерным обществом хозяйственной деятельности без проекта нормативов образования отходов, в связи с чем руководителю организации внесено представление, юридическое лицо привлечено к административной ответственности по статье 8.2 КоАП РФ.

Не во всех случаях у организаций, осуществляющих деятельность по обращению с отходами, имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы на проектную документацию в отношении объекта размещения отходов.

Так, в Ханты-Мансийском автономном округе в связи с отсутствием такого заключения по инициативе природоохранного прокурора решением суда от 26.04.2018 на ЗАО «Полигон-ЛТД» возложена обязанность устранить нарушения закона с момента вступления решения в законную силу и запретить эксплуатацию полигона до получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

На большинстве предприятий страны, занятых в сфере сбора и утилизации отходов потребления не ведется мониторинг за негативным воздействием на окружающую среду, а к работе с опасными отходами допускаются лица, не имеющие соответствующей квалификации.

Нередко у организаций отсутствовали паспорта на образуемые отходы, не велся их учет и не осуществлялся надлежащий производственный контроль. Так, в Челябинской области прокурорами при проведении в отношении ЗАО «Теплосервис» и ООО «ЦКС» проверочных мероприятий в марте 2018 года выявлено отсутствие производственного контроля за соблюдением требований законодательства в области обращения с отходами, в связи с чем руководители организаций привлечены к административной ответственности по статье 8.2 КоАП РФ.

С учетом изложенного, вопросу надзора за обращением отходов производства и потребления необходимо уделять повышенное внимание в связи с их непосредственным влиянием на качество жизни человека.

Перейдем к вопросу осуществления надзора в сфере охраны атмосферного воздуха.

К проверке исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха рекомендуется привлекать специалистов для отбора проб выбросов стационарных источников предприятий.

При получении сведений о загрязнении, которое могло повлечь ухудшение состояния естественных экологических систем или нанесение вреда здоровью человека, к проверке следует привлечь должностных лиц территориальных органов Росприроднадзора и Роспотребнадзора.

Если загрязнение атмосферного воздуха повлекло ухудшение здоровья населения, то врачи и специалисты государственного санитарно-эпидемиологического надзора должны дать ответы на следующие вопросы: каковы органолептические свойства загрязняющих атмосферный воздух веществ, особенности их кумулятивного воздействия, класс опасности и токсичности выбрасываемых загрязняющих веществ, предельно допустимые нормативы их выбросов и концентраций в атмосферном воздухе.

Целесообразно также на территориях, где количество вредных веществ в атмосферном воздухе превышает предельно допустимые их концентрации, установленные санитарными нормами и правилами, регулярно получать из органов здравоохранения сведения о заболеваниях населения, которые могут быть следствием неудовлетворительного качества атмосферного воздуха на территории населенных пунктов.

При проведении проверки в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации прокурор выясняет следующие вопросы:

какие нормативные правовые акты приняты с целью обеспечения прав граждан на чистый воздух, их соответствие федеральному законодательству;

какие региональные программы в области охраны атмосферного воздуха приняты, в каком объеме они фактически реализуются на территории субъекта Федерации, каковы фактические объемы финансирования этих программ из федерального бюджета и из бюджета субъекта Федерации, законность расходования этих средств;

каким правовым актом определено участие субъекта Федерации в организации государственного мониторинга атмосферного воздуха и государственного надзора в этой области, в чем практически оно проявляется;

какова форма участия субъекта Федерации в организации социально-гигиенического мониторинга, осуществляется ли финансирование этих работ из бюджета субъекта Федерации;

какие правовые акты, касающиеся организации охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением, приняты, соблюдается ли требование п. 5 постановления Правительства Российской Федерации от 27.08.1999 № 972 «Об утверждении Положения о создании охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением» о наличии согласования с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении (изъятии) земельных участков и частей акваторий под охранные зоны стационарных пунктов наблюдений;

организуется ли общественное обсуждение программ охраны атмосферного воздуха по проектным решениям намечаемой деятельности, которая может оказать вредное воздействие на атмосферный воздух, осуществляется ли обязательное рассмотрение представленных результатов общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля);

обладают ли органы исполнительной власти субъекта Федерации информацией о размещении жилых строений в санитарно-защитной зоне предприятий и какие меры принимаются по их выводу;

утверждены ли в регионе нормативные правовые акты, регулирующие выбросы в периоды неблагоприятных метеорологических условий, их соответствие федеральному законодательству;

какие реально принимаются меры по защите населения при чрезвычайных ситуациях, возникающих в результате загрязнения атмосферного воздуха, и создан ли резерв для ликвидации чрезвычайных ситуаций, расходуются ли из него средства для ликвидации ситуаций, связанных с загрязнением атмосферного воздуха;

какие меры принимаются для снижения воздействия автотранспортных средств на атмосферный воздух, в том числе их акустического воздействия.

При проведении проверок исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха в органах надзора в первую очередь проверяется информация о ненадлежащем исполнении обязанностей должностными лицами территориальных органов Росприроднадзора или Роспотребнадзора: об их пассивности в работе – уклонении от проведения проверок, о непринятии мер по устранению правонарушений в области охраны атмосферного воздуха, а также о превышении полномочий при наложении административных взысканий и выдаче предписаний и об отсутствии должного контроля за их исполнением субъектами хозяйственной и иной деятельности.

В территориальном органе Росприроднадзора прокурор выясняет следующие вопросы:

утвержден ли план проверок предприятий, имеющих источники выбросов в атмосферный воздух, соблюдается ли он;

соблюдается ли периодичность проверки крупных загрязнителей атмосферного воздуха (объектов 1 категории);

проводятся ли контрольные проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха, в том числе требований предписаний; как регулярно;

ведется ли государственный учет объектов, оказывающих вредное воздействие на атмосферный воздух, произведено ли их категорирование;

устанавливаются ли временно согласованные выбросы для предприятий, соблюдаются ли при этом требования законодательства о разработке воздухоохраных мероприятий, проверяется ли соблюдение предприятиями сроков поэтапного достижения ПДВ;

все ли предприятия со стационарными источниками выбросов вредных веществ зарегистрированы, имеются ли разрешения на ПДВ, временно согласованные выбросы;

имеется ли в территориальном органе информация об инвентаризации источников выбросов на предприятиях;

установлен ли перечень объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха;

ведется ли контроль за соблюдением технических нормативов выбросов владельцами автотранспортных предприятий;

всегда ли выявляются лица, виновные в загрязнении атмосферного воздуха, и всегда ли они привлекаются к установленной законом ответственности;

всегда ли при привлечении к ответственности за нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха решения надзорных органов соответствуют законодательству Российской Федерации;

соблюдаются ли требования административного законодательства при привлечении к административной ответственности лиц за нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха;

всегда ли при загрязнении атмосферного воздуха устанавливаются размеры причиненного окружающей среде вреда;

направляются ли материалы о загрязнении атмосферного воздуха и вредных воздействиях на него, содержащие признаки преступления, предусмотренного ст. 251 УК РФ (загрязнение атмосферы), в правоохранительные органы, соблюдаются ли при этом сроки передачи материалов.

В территориальных органах Роспотребнадзора прокурору надлежит проверить:

осуществляется ли социально-гигиенический мониторинг окружающей среды, соответствует ли его проведение нормативным актам;

какие меры принимаются в случаях, если по результатам социально-гигиенического мониторинга состояние атмосферного воздуха не соответствует гигиеническим нормативам качества, утвержденным санитарными правилами и нормами;

как превышение ПДК загрязняющих веществ в атмосферном воздухе отражается на состоянии здоровья населения, что послужило основанием для такой оценки;

что реально делается для соблюдения нормативов ПДК в атмосферном воздухе;

какие предприятия, имеющие источники выбросов, подлежат санитарному надзору, установлены ли санитарно-защитные зоны для всех этих предприятий;

осуществляется ли учет источников вредных физических и других воздействий на атмосферный воздух, отрицательно влияющих на здоровье человека;

какие мероприятия реально проводятся с целью снижения негативного воздействия выбросов вредных веществ на население, принимаются ли меры по приостановке или ограничению деятельности предприятия при нарушении им санитарных норм и правил, регламентирующих требования об охране атмосферного воздуха;

проводятся ли проверки режима использования СЗЗ предприятий и контроль состояния атмосферного воздуха на границах СЗЗ;

поступает ли информация об аварийных выбросах на предприятиях, проводится ли контроль состояния атмосферного воздуха при аварийных ситуациях и неблагоприятных метеорологических условиях;

какие меры реагирования применяются Роспотребнадзором при нарушениях законодательства об охране атмосферного воздуха, санитарных норм и правил, соблюдается ли КоАП РФ.

В территориальных органах Росгидромета проводятся проверки в части соблюдения законности этими органами при сборе, анализе и предоставлении информации о состоянии атмосферного воздуха и прогнозах его изменения, выясняются следующие вопросы:

обеспечивается ли мониторинг загрязнения атмосферного воздуха в соответствии с требованиями законодательства о гидрометеорологической службе;

соблюдаются ли требования законодательства о зонах охраны пунктов наблюдения;

проводится ли централизованный учет информации о состоянии атмосферного воздуха в соответствии с нормативными документами;

своевременно и регулярно ли осуществляется оповещение природопользователей, имеющих стационарные источники выбросов в атмосферный воздух, о неблагоприятных метеорологических условиях.

При проведении проверок на объектах, осуществляющих воздействие на атмосферный воздух, необходимо ознакомиться с данными их лабораторий, осуществляющих учет и анализ проб атмосферного воздуха.

При проведении проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха на предприятии прокурор должен выяснить следующие вопросы:

соответствуют ли законодательству об охране атмосферного воздуха приказы, инструкции и иные акты руководства предприятия;

насколько предприятие обеспечено газоочистным оборудованием, имеются ли на него сертификаты соответствия, все ли источники выбросов загрязняющих веществ оборудованы средствами измерительного контроля;

утверждены ли на предприятии программы (планы) по охране атмосферного воздуха, в том числе по снижению выбросов, выполняются ли они, соответствуют ли воздухоохраные мероприятия утвержденным нормативам ПДВ предприятия;

в полном ли объеме используются средства, выделяемые для усовершенствования, ремонта и реконструкции газоочистного оборудования, а также предназначенные для внедрения экологически чистых технологий производства;

каков порядок учета выбросов загрязняющих веществ на предприятии, определены ли должностные лица или подразделения, на которые возложены обязанности по контролю за газоочистным оборудованием и проведением природоохранных мероприятий, утверждены ли их должностные инструкции;

на все ли источники выбросов загрязняющих веществ имеются соответствующие разрешения на выбросы, выданные в установленном порядке;

каковы фактические выбросы вредных веществ предприятием, в каких документах они фиксируются, соблюдаются ли нормативы, установленные государственными органами в области охраны атмосферного воздуха;

регулярно ли сообщается в органы государственного надзора об аварийных выбросах, проводится ли при этом служебное расследование;

какие мероприятия проводятся по предупреждению и устранению аварийных выбросов и ликвидации последствий загрязнения атмосферного воздуха;

каков порядок производственного экологического контроля на предприятии, утвержден ли он каким-либо документом; создана ли для контроля за выбросами специальная служба либо назначено ли ответственное лицо;

каков порядок работы предприятия при неблагоприятных метеорологических условиях, какие меры принимаются в этот период для снижения выбросов;

в каком объеме осуществляется плата за нормативные и сверхнормативные выбросы, соответствуют ли ее размеры утвержденным в установленном порядке;

утверждена ли в установленном порядке санитарно-защитная зона предприятия, обеспечивается ли соблюдение установленного режима ее использования.

В ходе проверок органами прокуратуры устанавливаются факты выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух без соответствующего разрешения, превышения нормативов выбросов, нарушение санитарно-защитных зон, отсутствие производственного контроля и мероприятий по уменьшению выбросов и их обезвреживанию.

Так, органами прокуратуры Республики Алтай пресечена эксплуатация стационарных источников двух угольных котельных ОАО «Горно-Алтайское ЖКХ», функционировавших без разрешения на выброс загрязняющих веществ, допуская при этом многократное превышение концентраций взвешенных веществ и оксида углерода.

В Еврейской автономной области прокурор в судебном порядке обязал ООО «Валдгейм Тепло» осуществить учет выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и их источников, организовать производственный контроль за охраной атмосферного воздуха.

По постановлению Липецкого природоохранного прокурора ООО «НПП Тензор» и генеральный директор организации привлечены к административной ответственности, предусмотренной статьей 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, за несоблюдение установленных нормативов выбросов при эксплуатации литейного производства, загрязнявшего атмосферный воздух диоксидом азота с превышением допустимой концентрации в 9 раз.

Вмешательство природоохранного прокурора Костромской области потребовалось для прекращения осуществляемой без разрешительной документации эксплуатации установок переработки отходов, выделяющих продукты горения в атмосферный воздух.

По материалам прокуратуры Пермского края органом дознания возбуждено и расследуется уголовное дело по части 1 статьи 251 Уголовного кодекса Российской Федерации по факту загрязнения атмосферного воздуха в результате деятельности асфальтового завода.

Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, ее территориальными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в нарушение статьи 24 Закона Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» надлежащий федеральный государственный экологический надзор в области охраны атмосферного воздуха обеспечивается не в полной мере.

Прокурором Забайкальского края выявлено бездействие органов Росприроднадзора и министерства природных ресурсов края по согласованию хозяйствующим субъектам мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в период неблагоприятных метеорологических условий.

В Иркутской области пресечены факты согласования территориальным Управлением Росприроднадзора нормативов выбросов вредных веществ в атмосферный воздух Ново-Иркутской ТЭЦ без выполнения требований по их ежегодному уменьшению с учетом состояния окружающей среды Байкальской территории.

Зачастую органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации ненадлежащим образом исполняются полномочия по организации и проведению государственного мониторинга атмосферного воздуха. Так, прокурорами в ряде регионов страны выявлено несоответствие количества стационарных постов наблюдения за качеством атмосферного воздуха нормативам ГОСТ 17.2.3.01-86 «Межгосударственный стандарт. Охрана природы. Атмосфера. Правила контроля качества воздуха населенных пунктов». В этой связи не были обеспечены непрерывная регистрация содержания загрязняющих веществ и регулярный отбор проб воздуха для последующего анализа.

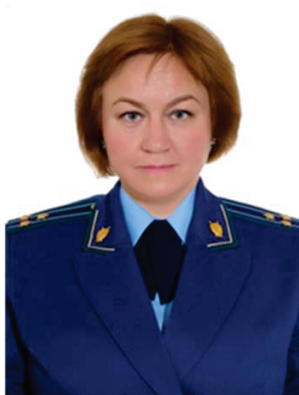
Прокурорам субъектов Российской Федерации 22.02.2018 нами направлено информационное письмо, в котором прокурорам предложено активизировать надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха, обеспечив постоянный мониторинг состояния

законности в этой сфере, в том числе поступающих от граждан и организаций сообщений, а также сведений, размещенных в сети «Интернет», о выбросах загрязняющих (вредных) веществ в атмосферный воздух, сжигании отходов производства и потребления.

О положительном опыте в указанной сфере необходимо информировать Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства.

Н.А. Игонина

Ведущий научный сотрудник
отдела научного обеспечения
прокурорского надзора и
укрепления
законности в социально-
экономической
сфере НИИ Университета
прокуратуры
Российской Федерации,
старший советник юстиции



Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира

Продолжающееся в последние годы объективное ухудшение состояния окружающей среды: потеря крупными реками и омывающими Россию морями рыбохозяйственной, природоохранной и рекреационной значимости; сохранение проблемы утилизации отходов; загрязнение водных объектов, атмосферного воздуха, почв – приводят к усилению тенденции к сокращению до грани исчезновения целых биологических видов (осетровых видов рыб, амурских тигров и т.д.).

Вместе с тем, сокращение видового разнообразия животного мира и численности популяций редких видов животных в стратегических документах отнесено к внутренним вызовам экологической безопасности, что требует их охраны²⁷.

Стратегической целью охраны объектов животного мира является восстановление видов животных до уровня, при котором им не угрожает опасность исчезновения и потери природного генофонда. Достижение

²⁷ Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

обществом столь глобальной цели возможно только на межгосударственном, правильнее сказать, «планетарном» уровне. И напротив, достижение глобальной цели охраны животных на планете находится в прямой взаимосвязи и взаимозависимости от созданной системы охраны животного мира в каждом конкретном государстве.

Охрана объектов животного мира в России базируется на системе мер, изначально указанных в документах стратегического планирования, в частности, в Национальной Стратегии сохранения биоразнообразия в России, принятой на Национальном Форуме по сохранению биоразнообразия 5 июня 2001 г. Безусловно, этот документ, со столь давним сроком принятия, требует пересмотра с позиции современных реалий, подходов к сохранению биоразнообразия в стране. В то же время он содержит определенные ориентиры в интересующей нас юридической плоскости по формированию системы правовых механизмов, направленных на сохранение биоразнообразия.

В экологической доктрине Российской Федерации²⁸ прямо обозначено укрепление системы прокурорского надзора и реализация мер прокурорского реагирования в области охраны окружающей среды в качестве средств реализации государственной политики в области экологии.

Основу правового регулирования в сфере охраны объектов животного мира в Российской Федерации составляют, в первую очередь, ратифицированные акты международного права, такие как Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (Вашингтон, 3 марта 1973 г. Россия стала участницей Конвенции в 1992 г. как правопреемник СССР, присоединившегося к этому документу в 1976 г.); Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г. Российская Федерация ратифицировала конвенцию в 1995 г.).

²⁸ См. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации».

К наиболее значимым нормативным правовым актам, регулирующим общественные отношения в рассматриваемой сфере, можно отнести следующие федеральные законы: от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 209).

Значимые нововведения были внесены в Закон № 209 на основании Федерального закона от 07.03.2018 № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части предотвращения жестокого обращения с животными». В частности, текст Закона № 209 дополнен новой статьей_55.1. «Подготовка и дрессировка собак охотничьих пород», согласно которой подготовка и дрессировка собак охотничьих пород в целях осуществления охоты допускаются только в охотничьих угодьях и только способами, не допускающими жестокого обращения с животными и причинения им физического вреда. Данной статьей также закреплён особый порядок использования объектов охотничьей инфраструктуры в целях подготовки и дрессировки собак охотничьих пород в закреплённых охотничьих угодьях.

К важнейшим правовым регуляторам отношений в сфере охраны объектов животного мира можно отнести нормы об ответственности за нарушения, связанные с охраной и использованием объектов животного мира, содержащиеся в уголовном и административном законодательстве. Так, составы преступлений за нарушения в названной сфере предусмотрены следующими статьями УК РФ: ст. 258 (незаконная охота); ст. 258¹ (незаконная добыча и оборот особо ценных диких животных и водных

биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации); ст. 259 (уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации); ст. 262 (нарушение режима особо охраняемых природных территорий и объектов).

Административная ответственность за нарушения законодательства в сфере использования и охраны объектов животного мира предусмотрена следующими статьями КоАП РФ: ст. 8.29 КоАП РФ (уничтожение мест обитания животных); ст. 8.35 КоАП РФ (уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений); ст. 8.36 КоАП РФ (нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира и водных биологических ресурсов); ст. 8.37 КоАП РФ (нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира); ст. 8.39 КоАП РФ (нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях).

Умение свободно ориентироваться в законодательстве о животном мире – залог правильной организации прокурорского надзора за его исполнением.

Под предметом прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира необходимо понимать: соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, регламентирующих отношения, возникающие по поводу и в связи с *использованием объектов животного мира, организацией их охраны*, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти (представительной и исполнительной) субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций,

если они являются участниками указанных отношений, а также соответствие законам правовых актов, принимаемых указанными органами и должностными лицами в рассматриваемой сфере отношений.

Необходимо также определиться с содержанием понятий *«использование объектов животного мира»* и *«охрана животного мира»*.

Так, *под использованием объектов животного мира* согласно ст. 1 Федерального закона «О животном мире» понимается изучение, добыча объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового.

Под *охраной животного мира* понимается деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира.

В качестве основных участников, осуществляющих охрану животного мира и являющихся объектами прокурорского надзора, можно выделить:

федеральные органы исполнительной власти и созданные ими организации, основной целью деятельности которых является охрана объектов животного мира, а также надзор в указанной сфере, в их числе:

Минприроды России, в структуру которого входит Департамент государственной политики и регулирования в сфере охотничьего хозяйства;

Росприроднадзор, в структуру которого входит Управление государственного надзора и регулирования в области обращения с отходами и биоразнообразия и отдел надзора в сфере особо охраняемых природных территорий и животного мира (в составе Управления);

Федеральное государственное учреждение «Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений» (ФГУ «Специнспекция «Тигр»), созданное приказом МПР России от 14.12.2000 № 549 «О создании Специализированной инспекции «Тигр» в Приморском крае» в соответствии с распоряжением Правительства РФ

от 19.02.2007 № 192-р «Об отнесении государственного учреждения «Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений» к ведению Росприроднадзора», находящееся в ведении Росприроднадзора.

На региональном уровне к основным участникам охраны объектов животного мира, являющихся объектами прокурорского надзора, можно отнести:

органы исполнительной власти субъектов РФ, которым переданы полномочия РФ в области охраны и использования объектов животного мира²⁹;

органы местного самоуправления в случае передачи им отдельных государственных полномочий в области охраны и использования объектов животного мира;

руководители, органы управления особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) федерального, регионального и местного значения соответственно.

Исходя из специфики ООПТ, уникальная система которых создала в России основу сохранения ключевых местообитаний редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, они являются основными участниками отношений по охране объектов животного мира, которые выполняют комплекс задач по охране природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия, в том числе контроля (надзора) в области охраны и использования таких территорий, а также проведения научных исследований в области охраны природы.

²⁹ На региональном уровне вопросами охраны и использования объектов животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов ведают *органы исполнительной власти субъектов РФ*. Их полномочия определены ст. 6, 6¹ Федерального закона «О животном мире» и ст. 33, 34 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов». Несмотря на отсутствие в федеральном законодательстве указания на полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере, последним могут передаваться отдельные государственные полномочия (ст. 8 Федерального закона «О животном мире», ст. 35 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов»).

Однако, учитывая то обстоятельство, что основная часть местообитаний животных, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения, располагается за пределами ООПТ, на землях, на которых осуществляется интенсивная хозяйственная деятельность, состояние животных и их местообитаний во многом зависит от интенсивности негативного воздействия различных отраслей хозяйственной деятельности на живую природу, в первую очередь, сельского и лесного хозяйства, рыболовства, недропользования и энергетики. В связи с этим объектами прокурорского надзора являются также руководители организаций (юридических лиц различных организационно-правовых форм), которые прямо либо косвенно осуществляют воздействие на животный мир.

Определившись с основными объектами надзора, остановимся на вопросах анализа состояния законности в сфере охраны и использования объектов животного мира, и на особенностях его организации.

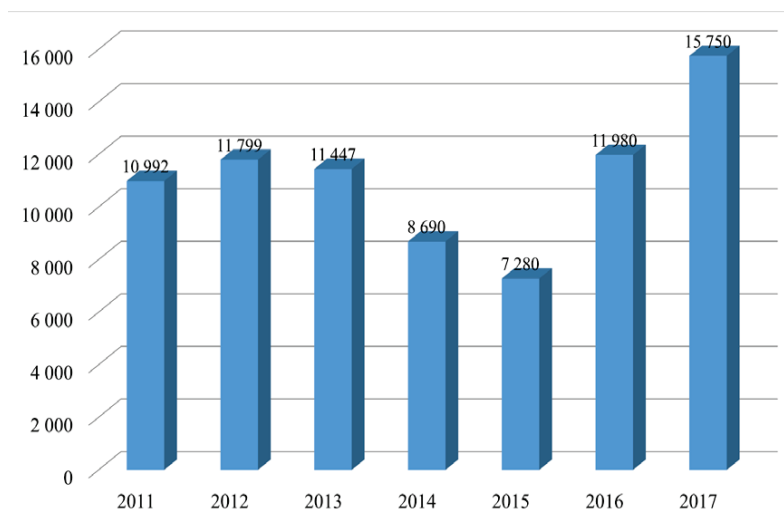
С учетом жизненно значимой потребности защиты и сохранения окружающей среды, животного мира приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» обеспечение эффективного надзора за исполнением законов об охране объектов животного мира обозначено в качестве одной из важнейших задач прокурорского надзора в сфере экологии.

Проводимый в НИИ Университета прокуратуры РФ анализ состояния законности в экологической сфере за последние семь лет свидетельствует об активизации прокурорского надзора за исполнение законодательства об охране объектов животного мира в 2016-2017 гг., что подтверждается данными статистики (см. рис. 1) и объясняется организацией в указанный период со стороны Генеральной прокуратуры Российской Федерации и проведением прокуратурами субъектов Российской Федерации

целенаправленных прокурорских проверок исполнения законодательства о животном мире и ООПТ, что, безусловно, дало свой позитивный результат.

Рис. 1

Данные о количестве выявленных прокурорами нарушений законов об охране и использовании животного мира в 2011-2017 гг.



В общем виде прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира можно разграничить на два ключевых блока: надзор за исполнением законов поднадзорными прокуратуре органами и организациями, если они являются участниками отношений в области охраны и использования объектов животного мира, и надзор за законностью правовых актов, регламентирующих отношения в указанной сфере.

Согласно отчетным данным в 2017 году принесено 468 протеста на незаконные нормативные правовые акты в сфере охраны и использования животного мира³⁰, предположим, что и количество незаконных НПА в

³⁰ Количество выявленных незаконных правовых актов не отражается в стат. отчетности по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина за 2017 год».

данной сфере равно количеству протестов, так как по общему правилу протест приносится на незаконный правовой акт, (в 2016 г. выявлено 294 незаконных НПА, в 2015 г. – 462, в 2014 г. – 563). В 2016 году опротестовано 294 правовых акта, в 2015 г. – 458, в 2014 г. – 553). По удовлетворенным протестам отменено, либо изменено в 2017 году 443 незаконных акта, (в 2016 г. – 263 акта, в 2015 г. – 417, в 2014 г. – 519).

Результаты обобщения практики прокурорского надзора за законностью правовых актов указывают на то, что прокурорами направлялись меры реагирования на нормативные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, вынесенные с нарушением законодательства при формировании региональных перечней объектов промысловой охоты, утверждении порядков исчисления размера вреда, причиненного объектам растительного и животного мира, занесенным в Красные книги субъектов Российской Федерации, при создании и функционировании ООПТ, при утверждении видов разрешенной охоты и параметров ее осуществления в охотничьих угодьях, лимитов добычи охотничьих ресурсов и распределении квот на их добычу и др.

Что касается надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, то к числу его ключевых направлений следует отнести:

- надзор за исполнением законов в деятельности органов государственной власти различных уровней и органов местного самоуправления в области охраны и использования животного мира, в том числе, наделенных полномочиями по управлению в этой области, порядка их передачи и реализации³¹;

- надзор за исполнением законов об охоте и сохранении охотничьих ресурсов. Необходимо отметить, что наибольшее количество нарушений

³¹ См.: Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 12.07.2011 7/4-09-2011 «О состоянии законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего вопросы охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты».

прокурорами выявляется именно в сфере такого вида пользования животным миром, как охота, в связи этим данному направлению надзора надлежит уделять особое внимание при организации надзорных мероприятий;

- надзор за исполнением законов об охране объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и региональные красные книги.

- надзор за исполнением законов об ООПТ. Поскольку в ООПТ входят все компоненты окружающей природной среды: лес, вода, почвы, наземные и водные виды животных (биоресурсы), то и нарушениям режима ООПТ, связанным с нарушениями лесного, водного, земельного законодательства, законодательства об охране и использовании животного мира (в том числе водных биоресурсов), о недрах и др., должна даваться своевременная оценка в ходе прокурорских проверок при осуществлении указанного направления надзора.

Это далеко не исчерпывающий перечень направлений надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира. При выделении ключевых направлений надзора на поднадзорной территории прокуроры должны анализировать состояния законности с целью выделения приоритетов при осуществлении надзора, проблемных объектов, «территорий возможных нарушений». Поможет в этой работе мониторинг, который решением коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 31.10.2017 «О состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об ООПТ, о сохранении и использовании животного мира и среды его обитания» прокурорам предписано обеспечить на постоянной основе в сфере ООПТ и охраны животного мира (п. 2.1.)

Такой мониторинг прокуратурам субъектов Российской Федерации, природоохранным прокуратурам можно предложить проводить по следующим направлениям:

- по состоянию биологического разнообразия на поднадзорной территории, а именно: получать сведения из уполномоченных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, из заповедников, национальных парков, иных ООПТ о животных и состоянии их охраны.

- по ведению перечня хозяйствующих субъектов – нарушителей среды обитания объектов животного мира, в который могут быть внесены: недобросовестные лесопользователи – злостные нарушители лесного законодательства и законодательства о животном мире; охотпользователи, не соблюдающие охотхозяйственные соглашения, причиняющие вред животному миру, сельхозпроизводители, использующие земли, граничащие с местами обитания охраняемых животных, с нарушением законодательства о пожарной безопасности.

В такой перечень прокурорами могут включаться и другие организации, прямо либо косвенно негативно воздействующие на животных и среду их обитания.

Поступление информации о нарушителях законодательства в сфере охраны и использования животного мира - из органов контроля, в их числе органов административной юрисдикции, а также правоохранительных органов, будет способствовать проведению более качественного мониторинга в сфере охраны и использования животного мира. Такое поступление информации возможно организовать на системной основе в соответствии с заключаемыми соглашениями о взаимодействии.

Следует отметить, что универсальных схем организации надзора в сфере охраны и использования животного мира для каждого из 85 регионов России, имеющих свои специфичные проблемы сохранения биоразнообразия, свои органы, осуществляющие исполнение переданных полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, в том числе свою схему построения контроля за исполнением указанного законодательства, разработать крайне сложно и не всегда оправдано. Указанное обуславливает необходимость поиска средств организации прокурорского надзора в сфере охраны животного

мира в каждом конкретном регионе, исходя из установленных полномочий прокурора и пределов надзора.

А.А. Олейник

Заместитель начальника отдела
по обеспечению участия прокуроров
в гражданском и арбитражном процессе
Волжской межрегиональной
природоохранной прокуратуры,
младший советник юстиции



**Об исковой работе Волжской межрегиональной природоохранной
прокуратуры по оспариванию нормативных правовых актов в сфере
охраны окружающей среды**

Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой выработана довольно обширная практика по оспариванию в суде нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере охраны окружающей среды.

Например, по результатам проведенной проверки было выявлено, что постановление Правительства Нижегородской области от 21.06.2016 № 376 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» устанавливало иную кратность для расчета ущерба, причиненного незаконным уничтожением или повреждением зеленых насаждений, чем это указано в постановлении Правительства Российской Федерации от 08.05.2007 № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства», а также в нарушение основных принципов охраны окружающей среды и

природопользования, бюджетного законодательства, законодательства о конкуренции, утвердило понижающий коэффициент компенсационной стоимости в отношении зеленых насаждений при реализации объектов, включенных в адресные инвестиционные программы Нижегородской области, в государственные программы, финансируемые за счет средств бюджетов.

По данному факту Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура обратилась в Нижегородский областной суд с административным иском к Правительству Нижегородской области о признании отдельных норм Правил проведения компенсационного озеленения и определения компенсационной стоимости зеленых насаждений в Нижегородской области и Методики расчета компенсационной стоимости при уничтожении (вырубке, сносе) и (или) повреждении зеленых насаждений и компенсационного озеленения, утвержденных указанным постановлением.

Решением Нижегородского областного суда иск удовлетворен в части признания незаконным пункта, устанавливающего понижающий коэффициент расчета компенсационной стоимости зеленых насаждений.

Данное решение прокуратурой было обжаловано в апелляционном порядке. Оценив собранные по делу доказательства, судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации согласилась с доводами апелляционного представления о том, что применение произвольно устанавливаемых региональными органами власти коэффициентов, применяемых к ценам и нормативам затрат, которые непосредственно связаны с выращиванием зеленых насаждений, влечет нарушение установленных уголовным законодательством принципов законности и справедливости, поскольку указанные коэффициенты напрямую влияют на квалификацию преступлений, предусмотренных статьями 260 и 261 УК РФ, и их отграничение от административного правонарушения.

Апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации апелляционное представление удовлетворено, решение

Нижегородского областного суда отменено. Пункт Методики, устанавливающий иную кратность для расчета ущерба, причиненного незаконным уничтожением или повреждением зеленых насаждений, признан недействующим.

Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой также принимались меры по оспариванию документов территориального планирования ряда муниципальных образований в связи с незаконным включением в границы населенных пунктов земель государственного лесного фонда.

К примеру, в Тверской областной суд было направлено административное исковое заявление к Совету депутатов Большекошинского сельского поселения Селижаровского района Тверской области о признании недействующим в части со дня принятия решения Совета депутатов данного сельского поселения об утверждении генерального плана.

Основанием для обращения в суд явилось включение в границы населенного пункта Пестово участков государственного лесного фонда общей площадью свыше 7 тыс. га.

Решением Тверского областного суда требования Волжского межрегионального природоохранного прокурора удовлетворены в полном объеме.

Рассматривая апелляционные жалобы ответчика и заинтересованных лиц на указанное решение суда, Верховный Суд Российской Федерации согласился с доводами прокурора о том, что нарушена процедура проведения публичных слушаний по проекту генерального плана. Кроме того, в ходе земельной реформы 1990-х годов сельским советам от колхозов в черту населенного пункта передавались именно леса, а не изменялась категория земель, так называемые колхозные леса были лесоустроены и фактически использовались для ведения лесного хозяйства.

Апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации решение Тверского областного суда оставлено без изменения, апелляционные жалобы – без удовлетворения.

О.С. Чепурков

Костромской межрайонный
природоохранный прокурор
Волжской межрегиональной
природоохранной прокуратуры,
советник юстиции



**Практика Костромской межрайонной природоохранной
прокуратуры по надзору за исполнением законодательства
об охране атмосферного воздуха**

Несмотря на относительно благополучную экологическую ситуацию в Костромской области надзор за соблюдением законодательства об охране атмосферного воздуха является одним из наиболее приоритетных направлений деятельности Костромской межрайонной природоохранной прокуратуры.

В истекшем периоде 2018 года, как и в 2017 году обращения граждан о загрязнении атмосферного воздуха составили основную долю всех поступивших в прокуратуру обращений.

В соответствии с данными государственной статистической отчетности по форме 2-ТП (воздух) на территории региона имеется тенденция к увеличению объема выбрасываемых в атмосферу загрязняющих веществ. Так, в 2015 году выброшено 46 тыс. тонн, а в 2016 году – 50 тыс. тонн.

Основными загрязнителями атмосферного воздуха являются предприятия по производству и распределению электроэнергии, газа и воды,

а также обрабатывающие производства и транспорт, число единиц которого растет с каждым годом.

В течение последних двух лет основная масса нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха выявлена в деятельности нелегальных площадок по производству древесного угля, расположенных в промышленной зоне г. Костромы, функционирующих, в основном, в вечернее и ночное время. Сырьем для производства угля является так называемый «березовый карандаш», образующийся в результате деятельности фанерных комбинатов Костромы и Ярославля. Процесс производства угля заключается в обжиге «березового карандаша» в пиролизных печах, изготовленных, как правило, кустарным способом и не оборудованных системами очистки продуктов горения. Производимый уголь частично реализуется в торговые сети Костромы, основная доля транспортируется в Краснодарский край и за рубеж.

При этом в ходе проверочных мероприятий установлено, что у всех организаций проектная и разрешительная документация отсутствует, санитарно-защитные зоны не установлены, производственный контроль не осуществляется, инвентаризация и паспортизация образующихся отходов не проводится, учет образующихся отходов не ведется. Соответственно предприятиями экологическая отчетность в государственные органы не представляется, на государственном учете в качестве объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, они не состоят, и плата за негативное воздействие на окружающую среду не вносится.

В то же время, работа подобных производств сопровождается обильным выбросом в атмосферу таких химических веществ как диоксид азота, оксид азота, оксид углерода, сажа, пыль и других.

Аналогичные нарушения выявлены в деятельности ряда деревообрабатывающих предприятий, а также мебельных фабрик.

В целях выявления мест несанкционированного сжигания отходов и пресечения их функционирования, прокуратурой сформирована мобильная

рабочая группа, в которую, помимо сотрудников прокуратуры, вошли представители департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области, МКУ «Центр гражданской защиты города Костромы», Костромского филиала ЦЛАТИ.

В ходе проведенных рейдов выявлено порядка 20 таких мест. Кроме того, незаконная эксплуатация источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух допускается также и более крупными хозяйствующими субъектами, в частности, асфальтобетонными заводами, предприятиями по переработке лома черных и цветных металлов.

В IV квартале 2017 г. в ходе одного из ночных рейдовых мероприятий мобильной группой выявлено предприятие, основным видом деятельности которого является утилизация медицинских и биологических отходов в инсинераторных установках. Сжигание таких отходов сопровождалось выбросом таких опасных веществ как оксиды меди, кадмия и никеля, ртути, свинца и его соединений, хрома, гидрохлорида, мышьяка, газообразных фторидов, диоксида сера, неорганических соединений, взвешенных веществ и других.

По всем выявленным фактам приняты меры прокурорского реагирования, виновные лица привлечены к административной ответственности по статьям 6.3, 8.1, 8.2 и 8.5, части 1 статьи 8.21, статьям 8.41 и 8.46 Кодекса российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Кроме того, судами по искам прокурора в отношении 3 лиц вынесены решения о запрете эксплуатации источников выбросов в атмосферный воздух вредных (загрязняющих) веществ, 2 из которых в настоящее время исполнены. Деятельность еще двух предприятий приостановлена судами в рамках производства по делу об административных правонарушениях по части 1 статьи 8.21 КоАП РФ, на срок 60 и 90 суток.

В декабре 2017 г. прокуратурой проведена проверка соблюдения ФКУ «Центр ГИМС МЧС России по Костромской области» законодательства при проведении освидетельствования маломерных судов на соответствие

техническим нормативам выбросов в атмосферный воздух вредных веществ.

В соответствии с частью 4 статьи 17 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» транспортные и иные передвижные средства, выбросы которых оказывают вредное воздействие на атмосферный воздух, подлежат регулярной проверке на соответствие таких выбросов техническим нормативам выбросов в порядке, определенном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Полномочия по проведению таких проверок закреплены в Положении о Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 23.12.2004 № 835.

В подпункте «в» пункта 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 06.02.2002 № 83 «О проведении регулярных проверок транспортных и иных передвижных средств на соответствие техническим нормативам выбросов вредных веществ в атмосферный воздух» установлено, что проверки судов, кроме спортивных судов, с главными двигателями мощностью менее 55 киловатт или с подвесными моторами независимо от мощности, водных мотоциклов (гидроциклов), эксплуатируемых во внутренних водах или используемых в целях мореплавания, а также прогулочных судов пассажировместимостью не более 12 человек, независимо от мощности главных двигателей и валовой вместимости, используемых в целях мореплавания, осуществляются Государственной инспекцией по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий совместно с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования.

Лодочные моторы маломерных судов имеют прямой выпуск газов и не оборудуются средствами их нейтрализации (типа катализаторов), в связи с чем оказывают большее негативное влияние на атмосферный воздух, чем наземные легковые транспортные средства.

Установлено, что в 2017 году учреждением проведено освидетельствование 11 таких судов. Вместе с тем использование газоанализатора при проведении освидетельствования указанных плавсредств инспекторами ФКУ «Центр ГИМС МЧС России по Костромской области» не осуществлялось в связи с истечением сроков действия метрологической поверки, однако по результатам в судовых билетах, выданных собственникам судов, проставлены отметки о допуске судов к плаванию.

В свою очередь, судовой билет является документом, подтверждающим правомерность и законность эксплуатации маломерного судна без каких-либо ограничений.

В связи с выявленными нарушениями Костромским межрайпрокурором в суд направлено 11 административных исковых заявлений о признании незаконным бездействия ФКУ «Центр ГИМС МЧС России по Костромской области» в части непроведения проверки маломерных судов на соответствие техническим нормативам выбросов в атмосферный воздух вредных (загрязняющих) веществ и возложении на учреждение обязанности провести технический осмотр двигателей данных судов на соответствие техническим нормативам выбросов в атмосферный воздух загрязняющих веществ. Решениями суда от 12.03.2018 все административные исковые заявления прокурора удовлетворены в полном объеме и в настоящее время исполнены.

Д.Б. Чураков

Заместитель начальника отдела
по надзору за исполнением законов
об охране природы Волжской
межрегиональной природоохранной
прокуратуры,
советник юстиции



**Проблемные вопросы прокурорского надзора за исполнением
лесного законодательства в части реализации органами местного
самоуправления полномочий в отношении городских лесов**

Как известно, Лесным кодексом Российской Федерации (далее – ЛК РФ) городские леса отнесены к категории лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов.

Вместе с тем решение вопросов их создания, использования и охраны серьезно затрудняются из-за несовершенства действующего законодательства.

Несмотря на декларирование ЛК РФ полномочий органов местного самоуправления в области лесных отношений, в законодательстве не закреплена императивная обязанность инвентаризации, лесоустройства, постановки на кадастровый учет, регистрации права собственности на такие леса и создание лесничеств и лесопарков.

В силу такой неопределенности неясным остается вопрос использования и охраны насаждений, по различным причинам не отнесенных к какой-либо охраняемой категории насаждений, но фактически существующих.

Сказанное обуславливает необходимость законодательной регламентации статуса зеленых насаждений, не отнесенных к лесным, а также городских лесов, в том числе правового режима их рубки, санитарного состояния и пожарной безопасности, формализации расчета ущерба по таким насаждениям.

Реализация таких законодательных инициатив благоприятным образом повлияла бы на правоприменительную практику и сохранность рассматриваемых насаждений, послужила бы целям предупреждения их выбытия и деградации, а также профилактике лесных нарушений и преступности.

В настоящее время в условиях указанной недостаточности правового регулирования Волжской природоохранной прокуратурой сложно, но успешно нарабатывается правоприменительная практика в области охраны городских лесов.

Как правило, общее понимание органов местного самоуправления о городских лесах ограничивается сведениями о том, имеются ли в их собственности леса или нет. Каких-либо целенаправленных усилий по выявлению не зарегистрированных лесов муниципалитетами не предпринимается.

В этой связи одним из направлений прокурорского надзора является придание статуса зеленым насаждениям, не отнесенных к лесным, но по количественным и качественным характеристикам относящимся к лесам.

К примеру, по исковому заявлению Ивановского межрайпрокурора судом на органы местного самоуправления возложена обязанность провести лесоустройство и разработать лесохозяйственные регламенты в отношении городских лесов.

Так, в собственности Палехского городского поселения Ивановской области находятся 2 земельных участка с расположенными на них памятником природы «Березовая роща» и лесопарковой зоной. Однако администрацией муниципального образования в отношении указанных

насаждений лесоустройство не проведено, лесохозяйственный регламент не разработан.

По фактам указанных нарушений в адрес главы администрации Палехского городского поселения 10.08.2015 внесено представление, однако действенных мер по обеспечению защиты и охраны городского леса органом местного самоуправления не принято, что послужило основанием для направления в Палехский районный суд Ивановской области 24.05.2016 искового заявления о возложении на администрацию муниципального образования обязанности по проведению лесоустройства и разработки лесохозяйственного регламента. Исковые требования прокурора 06.07.2016 удовлетворены в полном объеме.

Аналогичные меры прокурорского реагирования приняты в отношении администрации Лежневского муниципального района Ивановской области, административный иск рассмотрен и удовлетворен.

Решением суда (от 10.03.2016), подтвержденным в апелляционной инстанции, удовлетворен иск Нижегородского межрайонного природоохранного прокурора к администрации г. Дзержинска о регистрации права муниципальной собственности на лесные участки, постановке их на кадастровый учет, об установлении лесничества и предоставлении сведений в государственный лесной реестр. В настоящее время решение суда находится на принудительном исполнении в службе судебных приставов.

В Ульяновской области (в 2015 г.) решением суда признано незаконным бездействие администрации г. Димитровграда по исполнению лесного законодательства. Кроме того, на орган местного самоуправления возложена обязанность поставить городские леса на кадастровый учет, осуществить государственную регистрацию права собственности на них, обеспечить ведение государственного лесного реестра.

Во исполнение представлений природоохранного прокурора в 2018 году администрациями муниципальных образований скорректированы сведения о лесах, расположенных на землях населенных пунктов, в

отношении которых имеются материалы лесоустройства, а также подготовлены проекты изменений в Правила землепользования застройки.

В Чувашской Республике и Саратовской области не всеми муниципальными образованиями обеспечено присвоение статуса городских лесов, лесам, произрастающим на землях населенных пунктов. Место нахождения границ таких участков не закреплено на местности, не проведена таксация, лесничества и лесопарки фактически не запроектированы, мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов не производились, лесохозяйственные регламенты отсутствуют. В целях устранения нарушений закона Чебоксарским и Саратовским межрайонными природоохранными прокурорами в 2018 году в адрес глав муниципальных образований внесены представления.

Перечисленными мерами не ограничивается надзор за исполнением законодательства о городских лесах и иных зеленых насаждениях в населенных пунктах.

Верховным Судом Российской Федерации 09.08.2017 подтверждена позиция Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры и сформирована судебная практика, касающаяся толкования полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части регламентации расчета ущерба, причиненного зеленым насаждениям, произрастающим, в том числе, на землях населенных пунктов.

Решением Дзержинского районного суда удовлетворен иск Нижегородского межрайпрокурора к ЗАО ТД «Изкорм» об обязанности провести компенсационное озеленение взамен вырубленных деревьев.

В Вологодской области органами местного самоуправления при осуществлении полномочий по благоустройству и озеленению территории населенных пунктов не утверждены акты, устанавливающие цены и нормативы затрат, связанные с выращиванием древесно-кустарниковой растительности и уходом за такими насаждениями. В этой связи, прокуратурой внесено 30 представлений.

Решение проблем городских лесов требует усилий всех уровней и ветвей власти и принятия мер по совершенствованию и конкретизации законодательства, активизации контрольно-надзорных полномочий, повышению ответственности органов местного самоуправления за сохранность таких насаждений, а также обеспечению финансирования мер по охране городских лесов из бюджетов всех уровней, усилению правовой пропаганды. Реализация данных мер позволит сохранить и приумножить природоохранный, защитный и рекреационный потенциал городских лесов.

М.Г. Макашов

Нижегородский межрайонный
природоохранный прокурор
Волжской межрегиональной
природоохранной прокуратуры,
старший советник юстиции



Практика выявления уголовно-наказуемых деяний в сфере экологии на территории Нижегородской области

В 2017 году Нижегородской межрайонной природоохранной прокуратурой, с учётом объявленного Президентом Российской Федерации Года экологии, руководящих требований Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, анализа состояния законности и сложившийся криминогенной обстановки в экологической сфере за 2016 год, а также принимая во внимание высокую латентность преступлений в экологической сфере была активизирована работа по данному направлению прокурорского надзора.

За прошедший год прокуратурой проведено 17 координационных мероприятий правоохранительных органов, 8 совместных проверок, 8 межведомственных совещаний и заседаний межведомственной рабочей группы, 1 круглый стол, посвященный Международному дню противодействию коррупции, с привлечением работников кадровых служб природоохранных контролирующих органов.

Кроме того, введена практика рабочих встреч с оперативным, следственным составом и инспекторами контрольно-надзорных

природоохранных органов, на которых предметно обсуждаются имеющиеся проблемы выявления и квалификации преступлений, направления материалов процессуальных проверок в прокуратуру. Такие мероприятия в прокуратуре проводятся еженедельно.

В ходе реализации решений, выработанных на координационных совещаниях, к примеру, прокуратурой совместно с УЭП и ПК УМВД России по Нижегородской области были запланированы и проведены целевые мероприятия. По их результатам выявлено 3 факта незаконного изъятия из государственной собственности земельных участков, совершенные с использованием служебного положения, чем причинен ущерб в крупном размере на общую сумму 762 тыс. рублей. На основании материалов прокурорской проверки в отношении главы администрации Новинского сельсовета возбуждены 3 уголовных дела по части 3 статьи 159 УК РФ.

Кроме того, Нижегородской природоохранной прокуратурой совместно с Управлением ФСБ России по Нижегородской области выявлен факт нарушения режима памятника природы регионального значения «Зеленый город». В результате самовольного снятия и перемещения почвы, уничтожения травяного покрова и повреждения деревьев особо охраняемой природной территории причинен ущерб в сумме 272 млн. рублей. По материалам проверки возбуждено уголовное дело по статье 262 УК РФ. В Нижегородский районный суд направлено исковое заявление о взыскании с виновных лиц причиненного ущерба.

Примером эффективности также является выявление ненадлежащего исполнения должностными лицами администрации г. Дзержинска Нижегородской области обязанностей при распоряжении внебюджетными средствами в сумме 77 млн. рублей, предназначенными для ликвидации объектов накопленного экологического ущерба на территории г. Дзержинска Нижегородской области (шламонакопитель «Белое Море»). По факту выявленных нарушений и наличия признаков состава преступления, предусмотренного пунктом «б» части 2 статьи 285¹ УК РФ, прокурором в

порядке статьи 37 УПК РФ в следственные органы направлены материалы проверки для решения вопроса об уголовном преследовании заместителя главы администрации г. Дзержинска. В настоящее время возбуждено уголовное дело, ведется расследование.

Особо внимание природоохранной прокуратурой уделяется личному приему граждан с выездом в районы области. В ходе таких мероприятий освещаются результаты деятельности прокуратуры, разъясняется действующее законодательство, что способствует более активному обращению граждан в прокуратуру с заявлениями о нарушениях природоохранного законодательства. Открытость прокуратуры для граждан позволяет своевременно выявлять и пресекать преступления в области природопользования и охраны окружающей среды.

Например, по обращениям жителей Починковского и Ардатовского районов выявлены незаконные рубки лесных насаждений, организованные руководителями ряда коммерческих структур и повлекшие причинение особо крупного ущерба на сумму более 2 млн. рублей. По результатам проверки возбуждено 2 уголовных дела по части 3 статьи 260 УК РФ.

В целях выявления экологических преступлений прокуратурой на постоянной основе осуществляется мониторинг средств массовой информации.

Контролирующие и правоохранительные органы, а также органы местного самоуправления ориентированы на необходимость сообщать в природоохранную прокуратуру о происшествиях чрезвычайного характера, авариях, пожарах, стихийных бедствиях, массовой гибели животных и водных биологических ресурсов, а также об экологических преступлениях.

Так, на основании информации администрации г. Дзержинска прокуратурой установлено, что в результате несоблюдения требований промышленной и пожарной безопасности при обращении с химически опасными веществами на предприятии произошло возгорание емкостей с легковоспламеняющейся жидкостью, повлекшее превышение в атмосферном

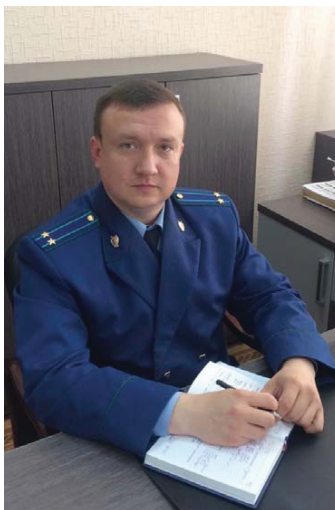
воздухе показателей по фенолу от 6,9 до 11,6 раз, формальдегиду – в 1,7 раз. По материалам проведенной прокуратурой проверки в отношении руководителя организации возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 247 УК РФ.

Нижегородской природоохранной прокуратурой наработана практика выявления и возбуждения уголовных дел по статье 246 УК РФ. В 2017 году прокуратурой инициировано возбуждение трех таких дел по фактам уничтожения плодородного слоя почвы при добыче общераспространенных полезных ископаемых в Балахнинском, Ковернинском и Кстовском районах Нижегородской области.

Таким образом, эффективная координирующая роль прокуратуры, проработка отдельных вопросов и материалов в рамках рабочих встреч, проведение совместных целевых мероприятий, систематический анализ и обобщение состояния преступности, а также открытость органов прокуратуры является основополагающим принципом организации прокурорского надзора в уголовно-процессуальной сфере и эффективным инструментом по выявлению латентных преступлений, наработки новой следственной практики.

А.Н. Киселев

Марийский межрайонный
природоохранный прокурор
Волжской межрегиональной
природоохранной прокуратуры,
советник юстиции



Практика прокурорского надзора за соблюдением требований лесного законодательства

Период 2017–2019 годов станет для лесной отрасли Российской Федерации ключевым, поскольку в это время практически по всей стране истекут сроки разработанных ранее лесохозяйственных регламентов лесничеств и лесопарков, лесных планов регионов. Им на смену придут новые лесоустроительные документы, в соответствии с которыми будет развиваться лесное хозяйство страны в ближайшие 10 лет.

Не является исключением и Республика Марий Эл, территория которой характеризуется рядом особенностей:

- лесистость республики составляет свыше 55%;
- защитные леса составляют 44%, эксплуатационные – 56%;
- 95% лесов переданы в аренду для заготовки древесины.

Для республики Марий Эл в настоящее время не характерна деятельность «черных лесорубов». Подавляющее большинство незаконных рубок носит характер бытовых преступлений и заключается в заготовке незначительного объема лесных насаждений, как правило, помещающихся в

телегу трактора. Оставшаяся часть незаконных рубок совершается арендаторами лесных участков и их подрядчиками, допускающими нарушения технологии разработки делянки, ее расположения, а также превышения объема заготовленной древесины и другие нарушения

Анализируя нарушения в деятельности лиц, использующих леса в целях заготовки древесины на основании договоров аренды лесных участков, следует иметь ввиду, что использование лесов для заготовки древесины это вид коммерческой деятельности, направленной на извлечение прибыли. Соответственно все корыстные нарушения в работе арендатора лесного участка можно разделить на две группы:

1) увеличение объема заготавливаемой древесины:

- заготовка деловой древесины под видом санитарно-оздоровительных мероприятий;

- занижение объема древесины на делянке при проведении сплошных рубок леса;

- завышение объема древесины на делянке при проведении выборочных рубок;

- проведение лесоустройства и принятие нового лесохозяйственного регламента до истечения срока действия ранее утвержденной документации;

2) снижение издержек. На первый взгляд второстепенная группа, но не для арендатора, так как сумма его издержек значительно превосходит сумму извлеченной при ведении лесного хозяйства прибыли. Сюда относятся прежде всего попытки арендатора:

- снизить размер арендной платы путем внесения изменений в договор аренды;

- снизить затраты на проведение мероприятий по охране лесов (непроведение лесопатологических обследований, санитарных рубок в погибших и больных древостоях, иных санитарных мероприятий и др.), защите лесов (минимизация затрат на проведение противопожарных мероприятий, приобретение и поддержание в надлежащем состоянии

лесопожарной техники и др.) и воспроизводстве лесов (сокращение площади лесных культур, применение несортного и нерайонированного посадочного материала, некачественные посадки, непроведение работ по способствованию естественному лесовосстановлению и др.);

В условиях недостаточного бюджетного финансирования работ по проведению лесоустройства на землях государственного лесного фонда, многие арендаторы провели лесоустройство за свой счет. В указанной ситуации прокурорам следует с особой внимательностью относиться к качеству материалов данного лесоустройства, порядку принятия на их основе лесохозяйственных регламентов лесничеств, проведения государственной экспертизы проектов освоения лесов на данной территории.

Как бы парадоксально это ни звучало, посадка леса не играет решающей роли в лесовосстановлении. Посадив лес, его необходимо «довести» до взрослого, спелого состояния, провести еще порядка 4–7 мероприятий, способствующих лесовосстановлению. И мероприятия эти значительно более затратные для арендатора, нежели простая посадка леса. Данное обстоятельство является причиной возникновения у арендатора желания «занизить» площадь лесных культур на лесном участке.

Подобная ситуация была выявлена на территории Медведевского района республики Марий Эл, где путем сопоставления материалов лесоустройства на территории одного из лесничеств обнаружена «пропажа» 50 га лесных культур. По результатам рассмотрения внесенного в уполномоченный орган государственной власти представления, величина площади лесных культур лесничества приведена в соответствие с объективными данными. Аналогичным образом в материалах лесоустройства скрывалось наличие лесных насаждений на площади свыше 1 тыс. га.

Подобные способы искажения данных в материалах лесоустройства, проектах освоения лесов, технологических картах разработки делянки и актах ее приемки становятся новым методом реализации незаконных рубок леса. В этой связи органам прокуратуры целесообразно тщательно проверять

не только факты деятельности «черных лесорубов», но и официальных лесозаготовителей.

При оценке эффективности работы органов лесного хозяйства регионов наибольшее количество информации можно получить при сравнении предыдущих лесохозяйственных регламентов и лесных планов с вновь принятыми и действующими регламентами и планами.

Именно путем сравнения материалов лесоустройства Куярского лесничества Республики Марий Эл, природоохранной прокуратуре удалось выявить и предотвратить оставление на корню к 2028 году почти 3000 га перестойных (превышающих возраст рубки) насаждений березы. Так, в материалах лесоустройства 2008 года числилось около 1279 га таких насаждений, которых к 2018 году должно было стать около 409 га. При изучении проекта материалов лесоустройства 2018 года установлено, что несмотря на ранее заложенную тенденцию к снижению площади перестойных насаждений березы, по состоянию на 2028 год запланировано увеличение в границах лесничества таких насаждений до 2800 га.

Такие изменения являются экономически выгодными для арендаторов, позволяют минимизировать их затраты, поскольку избавляют от менее ценных лиственных деланок. Вместе с тем арендатор всегда сможет заготовить имеющуюся перестойную древесину в рамках проведения санитарно-оздоровительных мероприятий, стоимость которых будет значительно меньше по сравнению с работами по заготовке спелой древесины.

В целях предупреждения нарушений лесного законодательства Марийским межрайонным природоохранным прокурором было объявлено предостережение должностному лицу Министерства лесного и охотничьего хозяйства Республики Марий Эл, что позволило своевременно внести изменения в проектную документацию.

При осуществлении прокурорского надзора за соблюдением лесного законодательства особое внимание следует обращать на попытки проведения

лесоустройства и принятия нового лесохозяйственного регламента лесничества до истечения 10-летнего срока действия актуальных материалов.

Не нужно забывать о том, что в основу лесного законодательства заложен алгоритм медленного истощения лесов.

Так, материалы лесосустройства отражают корневой запас древесины в границах выдела, включая деловую древесину и неликвидную древесину (вершинки, сучья, кора и др.). Однако учет заготовленной на делянке древесины производится по объему вывезенной древесины, без учета объема оставшихся на делянке порубочных остатков.

Например, по материалам лесосустройства на делянке площадью 1 га, имеется запас древесины в 200 куб. м. Лесной декларацией предусмотрена заготовка на делянке 100 куб. м древесины. Арендатор произвел заготовку древесины, ее учет и вывоз. По материалам ЕГАИС с данной делянки вывезен положенный объем – 100 куб. м. Однако если произвести осмотр делянки, то на ней непременно будут обнаружены порубочные остатки, макушки деревьев, дровяная древесина, измельченный баланс и др. Для Республики Марий Эл объем таких древесных остатков на делянке может достигать 18%. Именно эти 18% и есть объем «незаконного переруба».

Добавив к этим 18% пресловутую ошибку таксатора при отводе делянки в (10%) и ошибку при проведении лесосустройства (10%), получается, что фактически на совершенно законных основаниях объем заготовки древесины на делянке будет превышен на 25–40%.

Именно эта величина и будет постепенно проявлять себя в лесохозяйственных регламентах и лесных планах субъектов Российской Федерации. Этот процесс будет происходить медленно, но его результатом станет стабильное уменьшение площадей хвойных насаждений за счет их интенсивного использования и ненадлежащих мероприятий по лесовосстановлению.

При таких обстоятельствах целесообразно было бы при осуществлении надзора за соблюдением лесного законодательства увеличить период

проверок до 10, 20 и даже 50 лет, поскольку многие ошибки и нарушения в планировании и проектировании лесов дадут о себе знать лишь по прошествии десятилетий.

Анализ данных по Республике Марий Эл свидетельствует о том, что происходит постепенное снижение площади хвойных насаждений за счет увеличения доли менее ценных, с промышленной точки зрения, лиственных пород. Сведения о крупных лесных пожарах, произошедших в XX веке на территории республики, подтверждают выводы о том, что пожарами повреждаются одни и те же леса. Следовательно, в долгосрочной перспективе при лесном планировании необходимо увеличивать долю лиственных (менее ценных) пород на пожароопасных территориях.

Возможность оценить эффективность работы органов государственной власти по ведению лесного хозяйства как раз и дает нынешний переходный период от старого лесоустройства к новому, от старого лесного плана субъекта Российской Федерации к новому.

А.Е. Круглов

Прокурор отдела
по надзору за исполнением
законов об охране природы
Волжской межрегиональной
природоохранной прокуратуры,
советник юстиции



**Отдельные вопросы практики прокурорского надзора за исполнением
законодательства о сохранении и использовании объектов животного
мира и среды их обитания**

Важной частью природного капитала Российской Федерации, обеспечивающей формирование экосистемных услуг потребительского характера, являются охотничьи ресурсы. Согласно данным, отраженным в Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.07.2014 № 1216-р (далее – Стратегия), на территории Российской Федерации насчитывается 228 видов охотничьих животных, многие из которых обитают преимущественно на территории России и являются уникальными.

Стратегия оценивает стоимость охотничьих животных, обитающих на территории страны, в сумму более 87 млрд. рублей, а общий годовой оборот в сфере охотничьего хозяйства – в 80-100 млрд. рублей.

Охотничьи угодья России занимают площадь около 1,5 млрд. га, а это площадь почти двух Австралий или десяти Монголий. По данным государственного охотхозяйственного реестра доля площади закрепленных

охотничьих угодий составляет 54 % общей площади, они предоставлены в пользование 4 450 охотпользователям, которые осуществляют деятельность в 6 050 охотничьих угодьях. Остальные 46 % относятся к общедоступным и являются государственным резервным фондом охотничьих угодий.

В ряде регионов Волжского бассейна площадь общедоступных охотничьих угодий не достигает минимального норматива в 20 %, предусмотренного статьей 7 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 209-ФЗ). Основной причиной сложившейся ситуации является закрепление большинства охотничьих угодий за охотпользователями на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром до принятия минимального норматива. В целях обеспечения соблюдения требований закона Волжской прокуратурой приняты меры реагирования, данные вопросы обсуждены на межведомственных совещаниях.

В результате проведенной работы 2017 году в Волгоградской области в связи с истечением сроков действия лицензий восстановлена нормативная площадь общедоступных охотничьих угодий, которая стала составлять 39 % от общей площади. В 2018 году в результате инвентаризации охотничьих угодий увеличена площадь общедоступных угодий в Тверской и Ульяновской областях.

Основным документом территориального охотустройства, осуществляемого в целях планирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов и направленного на обеспечение рационального использования, сохранения охотничьих ресурсов и осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории субъекта Российской Федерации является Схема размещения, использования и охраны охотничьих угодий (далее – Схема). На территории Волжского бассейна не во всех субъектах такие Схемы утверждены. По всем фактам нарушений закона прокуратурой приняты меры реагирования, в том числе направлялись

исковые заявления в суды. Как результат в этом году высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации Схемы утверждены в Волгоградской и Ульяновской областях, также разработаны и проходят согласования проекты Схем в Ивановской и Тверской областях.

Основным вопросом, влияющим на разработку проекта Схемы, является выделение бюджетных средств, поэтому в целях исполнения решений судов прокурорам необходимо информировать уполномоченные органы о необходимости включения мероприятий по разработке проекта Схемы в соответствующую программу субъекта Российской Федерации и выделения денежных средств на них.

Волжской прокуратурой сформирована новая практика по взысканию установленных охотохозяйственным соглашением годовых сборов за пользование объектами животного мира.

Так, в Саратовской области Комитетом охотничьего хозяйства и рыболовства длительное время не принималось мер по взысканию с охотопользователей установленных охотохозяйственными соглашениями годовых сборов за пользование объектами животного мира. В результате бездействия Комитетом не была исполнена обязанность администратора доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и федеральный бюджет не получил сумму более 4,5 млн. рублей.

По данному факту прокуратурой в адрес руководителя Комитета было внесено представление. Вместе с тем уполномоченным органом мер к взысканию задолженности так и не было принято, в связи с чем Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой в Арбитражный суд Саратовской области направлено заявление о признании бездействия Комитета незаконным. Решением Арбитражного суда Саратовской области от 31.03.2017, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, заявленные требования удовлетворены. Верховный Суд Российской Федерации также отказал Комитету в передаче жалобы для рассмотрения в президиум Верховного Суда Российской Федерации. По аналогичным фактам

прокуратурой приняты меры реагирования в Республике Марий Эл, Астраханской, Вологодской и Самарской областях.

Кроме того, в республике Марий Эл по результатам принятых природоохранным прокурором мер, линии электропередач в местах наибольшего скопления и гнездования птиц оснащены специальными птицевозащитными устройствами. Всего на линиях электропередач установлено более 11 000 таких устройств, и работа по их установке запланирована до 2020 года.

Проведенный Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой анализ причин дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) с участием диких животных свидетельствует о высокой аварийности и тяжких последствиях таких ДТП.

К примеру, на территории Волжского бассейна в связи с миграцией диких животных на автодорогах в период 2016–2017 годов совершено 1 060 ДТП, в результате которых, в том числе, пострадали и погибли люди. При этом причиненный объектам животного мира ущерб по оценкам специалистов превысил 150 млн. руб.

В Республике Татарстан с участием диких животных произошло 71 ДТП, Республике Марий Эл – 34, Чувашской Республике – 47, в Ивановской области – 42, Костромской – 50, Нижегородской – 90, Рязанской – 25, Самарской – 36, Саратовской – 25, Тверской – 193, Ульяновской – 29, Череповецкой – 257 и Ярославской – 161.

Основными причинами ДТП с участием диких животных являются невнимательность водителей, сопряженная с плохими погодными условиями, и нарушение правил дорожного движения, в частности пренебрежение требованиями дорожного знака 1.27 «Дикие животные».

В целом уполномоченными органами государственной власти и органами, осуществляющими содержание автодорог принимаются меры, направленные на предотвращение гибели объектов животного мира в результате ДТП. Кроме знаков устанавливаются внешние ограждения или

электроизгородь. Например, в Вологодской области установлены электрические изгороди «Электропастух», отпугивающие диких животных. Также изготавливаются брошюры по информированию населения, проводится патрулирование опасных участков дороги, организуются горячие линии для получения информации о появлении животных у автодорог, осуществляется информирование граждан в средствах массовой информации и прочее.

Вместе с тем снижению количества ДТП с участием диких животных может способствовать внесение сведений о местах их возможного возникновения в базу данных автонавигаторов с целью соответствующего голосового информирования водителей.

Волжской прокуратурой определены особо аварийные участки и обобщенные сведения с координатами отрезков дорог направлены в компанию «Яндекс» для применения в навигации.

И.И. Гильмутдинов

Татарский природоохранный
межрайонный прокурор,
старший советник юстиции



Надзор за соблюдением водного законодательства

Республика Татарстан была и остается одним из передовых субъектов Российской Федерации, которая претворяет в жизнь все новое и позитивное, более того, сама является инициатором преобразований, в том числе в сфере охраны водных объектов.

Совокупная площадь поверхностных водных объектов Республики Татарстан равна 4 400 кв. км, что составляет более 6% от ее общей территории. Всего в Республике Татарстан расположено 36 384 поверхностных водных объекта.

Состояние водных объектов республики требует особенного внимания к ним. Ни один поверхностный водный объект нельзя отнести к категории «чистых». Исходя из того, что практически треть загрязненных сточных вод поступает в поверхностные водные объекты Республики Татарстан не очищенными, становятся актуальными вопросы по их охране.

Основным загрязнителем водных объектов были и остаются очистные сооружения объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Большинство биологических очистных сооружений, построенных еще в 70-80 годы прошлого века ни разу не проходили реконструкцию и не отвечают современным требованиям. Появление новых видов моющих средств, содержащих активные химические соединения, уменьшение объема сбрасываемой воды (в результате введения учета используемой потребителями воды) приводит к тому, что в некоторых случаях роль биологических очистных сооружений сводится лишь к удержанию крупных твердых частиц.

Так, проверка биологических очистных сооружений города Бавлы, проведенная прокуратурой с привлечением специалистов Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, показала, что данные сооружения не функционируют, а жидкие коммунальные отходы напрямую сбрасываются в реку Ик. Роль обслуживающей организации сводилась лишь к сбору с населения коммунальных платежей. Результаты анализа проб воды показали превышение предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ в сотни раз. Ущерб, причиненный водному объекту, лишь за короткий период составил более 300 млн. рублей. По результатам проверки были возбуждены уголовные дела, по решению суда взыскан ущерб. Во исполнение требований природоохранной прокуратуры завершено строительство и запущены новые очистные сооружения.

Выявлялись и иные нарушения в данной сфере. Например, по результатам проведенной прокуратурой проверки очистных сооружений пос. Пестрецы выявлен факт сброса опасных отходов в реку Меша, расположенной на особо охраняемой природной территории (превышение предельно допустимых концентраций по фенолу составило более 80 раз, по аммонии – 420). Ущерб водному объекту составил 8,5 млн. рублей. По данному факту в отношении должностных лиц общества с ограниченной ответственностью, осуществившего сброс, возбуждено и расследуется уголовное дело по части 2 статьи 247 УК РФ.

Широкий резонанс в общественности вызвали результаты проверок и вынесенные судебные решения по результатам проверки законности эксплуатации иловых полей МУП «Водоканал».

Прокуратурой установлено, что на биологических очистных сооружениях канализационных сетей г. Казани построенных в 1974 году, в технологическом процессе очистки и утилизации сточных вод образуется осадок, который вывозится на иловые поля, являющиеся одной из стадий технологического цикла обезвоживания осадка в естественных условиях. Такие поля занимают площадь более 100 га в пос. Победилово Приволжского района г. Казани и граничат: с севера – с рекой Волга (удерживается лишь небольшой дамбой), с северо-запада, запада и юго-запада – с садовыми участками, расположенными вдоль всей границы промышленной площадки; с юга и северо-востока – с индивидуальными жилыми домами.

Иловые поля являются местом размещения обезвоженного осадка хозяйственно-фекальных стоков канализации г. Казани и представляют собой экологически опасный объект из-за выделения вредных веществ, испарений, обладающих неприятным запахом, а также возможного загрязнения грунтовых и поверхностных вод, почвы.

Эксплуатация иловых полей МУП «Водоканал» производится с нарушением природоохранного законодательства и оказывает негативное воздействие на окружающую природную среду.

В пробах атмосферного воздуха, отобранных в черте пос. Отары, выявлены превышения нормы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ по содержанию дигидросульфида (сероводорода) в 2,5 раза. В неблагоприятных санитарных условиях в данной промышленной зоне проживают более 10 тыс. жителей поселков Отары и Победилово.

По результатам рассмотрения искового заявления природоохранного прокурора Вахитовским районным судом принято решение об обязании МУП «Водоканал» прекратить эксплуатацию иловых полей, принять меры по организации утилизации образовавшегося илового осадка в соответствии с

санитарно-эпидемиологическими и природоохранными требованиями, произвести рекультивацию земельного участка.

Решение суда вступило в силу 17.04.2017, определением суда по ходатайству ответчика дана отсрочка исполнения до 01.09.2019.

В настоящее время прокуратурой совместно с контролирующими органами проведены проверки всех очистных сооружений на поднадзорной территории республики. Результатом принятых мер реагирования явилось прекращение сброса, доведение до нормативных показателей сбросов с ряда очистных сооружений либо существенное уменьшение объемов сброса загрязненных вод, реконструкция очистных либо их новое строительство.

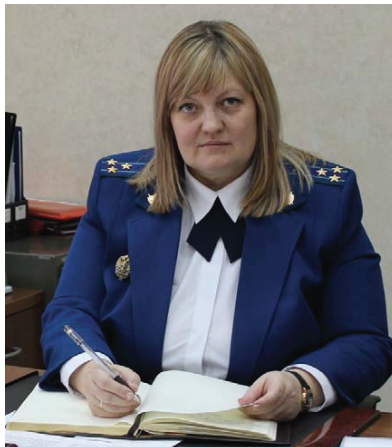
По инициативе прокуратуры в Республике Татарстан была начата работа по установлению границ водоохранных и прибрежно-защитных полос водных объектов. Во исполнение решений судов, вынесенных по искам прокуратуры, в 2013–2014 годах республике из федерального бюджета выделены субвенции в сумме более 34 млн. рублей на проведение данных работ. По их результатам установлены границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос 65 водных объектов, по 24 - сведения внесены в государственный кадастр недвижимости.

Проделанная работа позволила ставить на кадастровый учет границы водного объекта и, тем самым, предотвратить возможность формирования земельных участков на землях водного фонда и их незаконного использования.

Так, мерами прокурорского реагирования пресечена попытка приватизации земель, занятых водными объектами в Альметьевском, Алькеевском и Черемшанском районах Республики Татарстан. В федеральную собственность возвращено более 747 га земель водного фонда, ранее незаконно переданных в частные руки.

И.М. Бородина

Чебоксарский межрайонный
природоохранный прокурор
Волжской межрегиональной
природоохранной прокуратуры,
старший советник юстиции



**Об опыте работы Чебоксарской межрайонной природоохранной
прокуратуры в сфере надзора за соблюдением органами местного
самоуправления требований законодательства при обеспечении
населения питьевой водой**

Отношения в сфере водоснабжения и водоотведения регулируются Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон № 416-ФЗ).

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 6 Закона № 416-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, городских округов по организации водоснабжения и водоотведения на соответствующих территориях относится определение для централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения поселения, городского округа гарантирующей организации. Часть 1.1 указанной статьи предусматривает, что на территории сельского поселения вышеуказанное полномочие по определению гарантирующей организации для централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения осуществляются органами местного самоуправления муниципального района, на территории которого расположено сельское поселение, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации.

Статья 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающая вопросы местного значения городского, сельского поселения прямо не относит организацию в границах поселения водоснабжения и водоотведения к вопросам местного значения сельского поселения. При этом частью 3 данной статьи закреплено аналогичное части 1.1 статьи 6 Закона № 416-ФЗ положение о том, что законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться любые вопросы из числа предусмотренных частью 1 статьи 14 вопросов местного значения городских поселений, кроме организации и осуществления мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Частью 4 статьи 8 Закона Чувашской Республики от 18.10.2004 № 19 «Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике» предусмотрено, что организация в границах поселения водоснабжения населения, водоотведения относится к вопросам местного значения сельского поселения.

Таким образом, на территории Чувашской Республики именно на сельские поселения возложена обязанность по определению для централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения поселения гарантирующей организации.

Согласно статье 42 Закона № 416-ФЗ до 1 июля 2013 года органы местного самоуправления поселения должны были осуществить инвентаризацию водопроводных и канализационных сетей, участвующих в транспортировке воды и сточных вод, утвердить схему водоснабжения и водоотведения, определить гарантирующую организацию, установить зоны ее деятельности.

Проведенными межрайпрокуратурой проверками установлено, что обязанность по определению гарантирующей организации и установлению зоны ее деятельности органами местного самоуправления не исполнена, что в свою очередь влечет нарушение требований природоохранного законодательства, заключающееся в пользовании недрами без лицензии, отсутствие санитарно-эпидемиологического контроля за источниками водоснабжения.

Необходимо учитывать, что в силу определений, данных в статье 2 Закона № 416-ФЗ, централизованной системой холодного водоснабжения является комплекс технологически связанных между собой инженерных сооружений, предназначенных для водоподготовки, транспортировки и подачи питьевой и (или) технической воды абонентам. Согласно подпункту «а» пункта 4 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354, снабжение холодной питьевой водой, подаваемой по централизованным сетям холодного водоснабжения до водоразборной колонки в случае, когда многоквартирный дом или жилой дом (домовладение) не оборудован внутридомовыми инженерными системами холодного водоснабжения, представляет собой услугу по холодному водоснабжению. То есть системы водоснабжения, состоящие из артезианских скважин с водонапорными башнями и водопроводной сети, доведенной до уличных колонок, тоже являются централизованными системами холодного водоснабжения.

В этой связи при проведении проверочных мероприятий прокурорам следует установить населенные пункты с централизованными системами холодного водоснабжения, изучить утвержденные органами местного самоуправления схемы водоснабжения и водоотведения. В администрациях сельских поселений следует истребовать информацию об определении ими гарантирующей организации.

По итогам такой проверки Чебоксарской межрайонной природоохранной прокуратурой первоначально были внесены представления об устранении выявленных нарушений закона.

Однако основная причина отсутствия гарантирующих организаций – изношенность водонапорных башен и водопроводных сетей, восстановление и надлежащая эксплуатация которых требует больших финансовых затрат. Такие затраты не покрываются тарифом на водоснабжение, что приводит к нежеланию хозяйствующих субъектов осуществлять убыточную деятельность и эксплуатировать объекты водоснабжения в соответствии с установленными законодательством требованиями.

В связи с длительным неисполнением внесенных представлений природоохранной прокуратурой в суды были направлены соответствующие исковые заявления, по итогам рассмотрения которых решениями районных судов Чувашской Республики, а также Верховного суда Чувашской Республики подтверждена правильность и обоснованность позиции прокуратуры.

Следует обратить внимание, что иски об определении гарантирующей организации рассматриваются в порядке административного судопроизводства.

Всего в 2015–2017 годах по искам межрайпрокуратуры судами вынесено 62 решения об обязании органов местного самоуправления определить гарантирующую организацию для централизованной системы холодного водоснабжения, из которых исполнено только 1. Затягивание исполнения решения судов было связано с необходимостью передачи объектов по концессионным соглашениям, но, учитывая перспективы ведения убыточной деятельности, заключение таких соглашений хозяйствующими субъектами откладывалось.

Вместе с тем необходимо отметить, что в настоящее время отсутствуют нормы, запрещающие передачу и закрепление имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными

и муниципальными предприятиями и учреждениями (Определение Верховного Суда РФ от 31.07.2017 № 303-КГ17-4054 по делу № А24-1728/2016).

Следовательно, отсутствуют препятствия для исполнения вышеперечисленных решений судов, поскольку объекты водоснабжения могут быть переданы в хозяйственное ведение муниципальному предприятию, а не только иным юридическим лицам путем заключения концессионных соглашений. Указанная позиция доведена до муниципалитетов, решение вопроса поставлено на контроль Кабинета Министров Чувашской Республики.

Надзор в данной сфере Чебоксарской межрайонной природоохранной прокуратурой продолжен.

П.В. Антонов

Заместитель Карельского межрайонного
природоохранного прокурора,
младший советник юстиции



**Проблемные вопросы осуществления хозяйственной деятельности
на особо охраняемых природных территориях**

Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон № 33-ФЗ) определено, что особо охраняемые природные территории представляют собой участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

В зависимости от категории таких территорий и их зонирования режим особой охраны устанавливает либо полный запрет на осуществление хозяйственной деятельности, либо возможность ее осуществления при условии соблюдения ряда ограничений.

В соответствии со статьей 9 Закона № 33-ФЗ для государственных природных заповедников установлен наиболее строгий режим охраны, исключающий возможность осуществления хозяйственной деятельности.

Вместе с тем установленный заповедный режим должен применяться с учетом обеспечения баланса интересов государства и его граждан.

К примеру, расположенный в республике Карелия государственный природный заповедник «Кивач» – один из старейших заповедников России, учрежденный постановлением Совета народных комиссаров автономной Карельской Советской Социалистической республикой от 11.06.1931 № 604. Начиная с послевоенного времени и до сих пор он выполняет не только природоохранные, но и научно-исследовательские и эколого-просветительские задачи. Здесь постоянно ведутся работы по изучению природных комплексов Карелии. Площадь заповедника составляет 10 930 га, а его охранной зоны – 6 213 га.

Большая часть заповедника (85%) заповедника покрыта лесом. Возраст лесов составляет в среднем 135 лет, возраст же отдельных его участков достигает более 240 лет, а отдельные сосны растут здесь уже около 440 лет. Выбор именно этого места в качестве заповедного был предопределен самой историей: водопад, по имени которого назван заповедник, на протяжении нескольких столетий был очень привлекательным туристическим объектом. Вокруг него находились три сосновых бора, которые необходимо было защитить от вырубки.

Однако установление строгого режима охраны заповедной территории привело к возникновению спорной ситуации, разрешить которую удалось лишь в судебном порядке.

Так, по результатам проверки, проведенной Карельской межрайонной природоохранной прокуратурой с привлечением специалистов Управления Росприроднадзора по Республике Карелия, ГУ МЧС по Республике Карелия, межрегионального территориального Управления Росимущества в Мурманской области и Республике Карелия, установлено, что на территории государственного природного заповедника «Кивач» расположены охранные зоны высоковольтных линий электропередач (далее – ЛЭП) ВЛ-10кВ Л-63-3 «Березовка – Кивач» и ВЛ-110кВ Л-169 «ГЭС-2 Пальеозерская – ПС-63 Березовка», которые содержатся в ненадлежащем состоянии.

Размеры просек в охранных зонах ЛЭП не соответствовали нормативным требованиям, предусмотренным Правилами установления охранных зон объектов

электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 24.02.2009 № 160, а также Правилами использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, утвержденными приказом Рослесхоза от 10.06.2011 № 223. Однако Положением о федеральном государственном учреждении «Государственный природный заповедник «Кивач», утвержденным Госкомэкологией России 16.12.1997, запрещено осуществление рубок лесных насаждений в целях обеспечения эксплуатации ЛЭП.

При этом невыполнение мероприятий по обустройству просек и их содержанию в безлесном состоянии вдоль и по периметру ЛЭП влечет невозможность обеспечения безопасности граждан в части гарантирования бесперебойного и надежного энергоснабжения социально-значимых объектов (медицинских, образовательных учреждений), создает угрозу причинения вреда жизни и здоровью неопределенного круга лиц.

Одновременно невыполнение указанных работ создает реальную угрозу возникновения лесных пожаров на территории заповедника, что может повлечь уничтожение уникальных природных комплексов, которые являются объектами общенационального достояния, и для сохранения которых данная особо охраняемая природная территория была создана.

Таким образом, по результатам проверочных мероприятий был выявлен комплекс нарушений лесного законодательства, законодательства об особо охраняемых природных территориях, о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В этой связи Карельской межрайонной природоохранной прокуратурой 30.06.2017 в Петрозаводский городской суд предъявлено исковое заявление о возложении обязанности на ПАО «МРСК Северо-Запада» и ФГБУ «Государственный природный заповедник «Кивач» привести просеки ЛЭП, расположенных на территории указанного заповедника, в соответствие с нормативами.

Решением Петрозаводского городского суда от 14.02.2018 требования прокурора удовлетворены в полном объеме. Апелляционным определением Верховного суда Республики Карелия от 20.04.2018 решение суда первой инстанции оставлено без изменения, а жалоба ФГБУ «Государственный природный заповедник «Кивач» – без удовлетворения.

СОДЕРЖАНИЕ

Глава 1. Семинар для природоохранных прокуроров Сибирского и Дальневосточного федеральных округов (г. Иркутск)

Первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации
Буксман А.Э. «О роли природоохранных прокуроров в обеспечении
законности в сфере экологии».....3

Начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального
законодательства Паламарчук А.В. «О задачах природоохранных прокуроров
в сфере охраны окружающей среды».....6

Директор Иркутского юридического института (филиала) Университета
прокуратуры Российской Федерации Пак В.А. «О взаимодействии учебных
заведений органов прокуратуры и природоохранных прокуроров.....13

Начальник отдела по надзору за исполнением законов в сфере охраны
окружающей среды и защиты арктической природы управления по надзору
за исполнением законов о защите интересов государства и общества
Главного управления по надзору за исполнением федерального
законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации
Надыршин Е.Р. «Организация надзора за исполнением законодательства об
охране вод и водных биологических ресурсов.....16

Заместитель начальника управления по надзору за исполнением законов о
защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за
исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры
Российской Федерации Авагумян Г.К. «Прокурорский надзор за

исполнением законов об охране объектов животного мира и среды их обитания».....34

Старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и защиты арктической природы управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации Татаринов А.Е. «Методология проведения прокурорских проверок исполнения законодательства при использовании, охране лесов и обороте древесины».....48

Заведующая кафедрой уголовно-правовых дисциплин Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации Васильева Я.Ю. «Отграничение уголовно-наказуемой незаконной рубки лесных насаждений от правонарушения, предусмотренного ст. 8.28 КоАП РФ».....68

Доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел судом Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации Дицевич Я.Б. «Проблемы организации и осуществления прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды, проблемы правоприменительной практики».....82

Прокурор отдела по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и защиты арктической природы управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации Федосов

Р.С. «Применение прокурором мер реагирования, направленных на пресечение нарушений законодательства об особо охраняемых природных территориях».....105

Заместитель Байкальского межрегионального природоохранного прокурора Калинин А.М. «Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности на Байкальской природной территории».....126

Читинский межрайонный природоохранный прокурор Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры Шорохов А.А. «Положительный опыт Читинской межрайонной природоохранной прокуратуры в сфере организации надзора по охране лесов от пожаров».....135

Кемеровский межрайонный прокурор по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли Кемеровской области Шарафутдинов Е.А. «Практика прокурорского надзора в сфере обеспечения охраны труда и промышленной безопасности на предприятиях угольной промышленности Кемеровской области».....139

Старший помощник Байкальского межрегионального природоохранного прокурора по обеспечению участия в гражданском и арбитражном процессе Мальханова Е.В. «Устранение экологических правонарушений и предупреждение причинения вреда природным объектам в судебном порядке»145

Хабаровский межрайонный природоохранный прокурор Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры Поддубнова И.В. «О практике проведения проверок исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха нефтеперерабатывающими предприятиями».....151

Благовещенский межрайонный природоохранный прокурор Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры Зюбин О.В. «О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере недропользования при добыче золота и общераспространенных полезных ископаемых».....155

Заместитель начальника отдела по надзору за исполнением законов об охране природы Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры Коненкова Ю.А. «Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства при эксплуатации туристических объектов».....161

Старший прокурор отдела по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики прокуратуры Кемеровской области Калугина О.В. «Практика прокурорского надзора за исполнением законов при заключении договоров купли-продажи лесных насаждений для обеспечения муниципальных нужд»165

Начальник отдела по надзору за исполнением законов об охране природы Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры Ермаченко С.В. «Надзор за исполнением бюджетного законодательства в экологической сфере».....170

Северобайкальский межрайонный природоохранный прокурор Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры Барсуков А.А. «Практика осуществления надзора за исполнением законодательства в сфере охраны водных объектов».....179

Восточно-Байкальский межрайонныйприродоохранный прокурор Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры Малханов

В.Е. «О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства хозяйствующими субъектами, эксплуатирующими канализационные очистные сооружения на Байкальской природной территории».....182

Глава 2. Семинар для природоохранных прокуроров Приволжского, Северо-Кавказского, Северо-Западного, Уральского, Центрального, Южного федеральных округов (г. Москва)

Проректор Университета прокуратуры Российской Федерации
Жубрин Р.В. «Вступительное слово».....187

Заместитель начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации Летуновский А.С. «Приветственное слово».....192

Начальник управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации Шамшина О.Г. «Доклад о роли прокуратуры в обеспечении законности в экологической сфере в Год экологии и особо охраняемых природных территорий».....194

Начальник отдела по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и защиты арктической природы управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации Надыршин Е.Р. «О задачах прокурорского надзора в сфере охраны природы

на 2018 год, допущенных недостатках и положительных примерах в работе природоохранных прокуроров».....204

Заведующий кафедрой прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Университета прокуратуры Российской Федерации Халиулин А.Г. «Направление природоохранным прокурором материалов в следственные органы и органы дознания в порядке, установленном пунктом 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».....218

Старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и защиты арктической природы управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации Зарецкий А.Г. «Тактика прокурорской проверки исполнения законодательства в сфере добычи полезных ископаемых».....224

Прокурор отдела по надзору за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и защиты арктической природы управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации Пряхина А.В. «Методология осуществления надзора за исполнением законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления и охраны атмосферного воздуха».....239

Ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в социально-экономической сфере НИИ

Университета прокуратуры Российской Федерации Иголина Н.А. «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира».....261

Заместитель начальника отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Олейник А.А. «Об исковой работе Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры по оспариванию нормативных правовых актов в сфере охраны окружающей среды».....273

Костромской межрайонный природоохранный прокурор Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Чепурков О.С. «Практика Костромской межрайонной природоохранной прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха».....277

Заместитель начальника отдела по надзору за исполнением законов об охране природы Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Чураков Д.Б. «Проблемные вопросы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства в части реализации органами местного самоуправления полномочий в отношении городских лесов».....282

Нижегородский межрайонный природоохранный прокурор Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Макашов М.Г. «Практика выявления уголовно-наказуемых деяний в сфере экологии на территории Нижегородской области».....287

Марийский межрайонный природоохранный прокурор Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Киселев А.Н. «Практика прокурорского надзора за соблюдением требований лесного законодательства».....291

Прокурор отдела по надзору за исполнением законов об охране природы Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Круглов А.Е. «Отдельные вопросы практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о сохранении и использовании объектов животного мира и среды их обитания»297

Татарский природоохранный межрайонный прокурор Гильмутдинов И.И. «Надзор за соблюдением водного законодательства».....302

Чебоксарский межрайонный природоохранный прокурор Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Бородин И.М. «Об опыте работы Чебоксарской межрайонной природоохранной прокуратуры в сфере надзора за соблюдением органами местного самоуправления требований законодательства при обеспечении населения питьевой водой».....306

Заместитель Карельского межрайонного природоохранного прокурора Антонов П.В. «Проблемные вопросы осуществления хозяйственной деятельности на особо охраняемых природных территориях».....311