

**Доклад начальника Главного управления по надзору за исполнением
федерального законодательства Данилова Д.Ю.
«Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации вне
уголовно-правовой сферы по охране прав граждан на благоприятную
окружающую среду»**

На современное состояние окружающей среды в Европе и России значительное влияние оказывает антропогенная деятельность. Экологические проблемы являются неизбежным следствием технического прогресса, обеспечивающего выживание растущего населения. Негативное воздействие на природу не ограничивается территорией одного государства, а приобретает трансграничный характер и влияет на всю Планету.

В 21 веке общими для практически всех стран проблемами стали изменение климата, загрязнение окружающей среды, истощение природных ресурсов, потеря биологического разнообразия и деградация экосистем, а также накопление отходов производства и потребления.

Объединение совместных усилий на указанных направлениях имеет особую важность для поддержания качества окружающей среды, благоприятного для жизни людей.

Российская Федерация является активной сторонницей воплощения принципов и положений, отраженных в Декларации по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), Киотском протоколе к Рамочной конвенции ООН об изменении климата (1997 г.) и Парижском соглашении по климатическим вопросам (2015 г.).

Россия является участником более 20 международных договоров и конвенций. Более полувека наша страна добросовестно выполняет международные договоренности по защите морской среды, более 40 лет – по защите видов флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения, по сохранению биологического разнообразия, более 25 лет – по контролю за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, по охране трансграничных водотоков и международных озер.

Международные правовые акты и иные ратифицированные многосторонние договоры имплементированы в российское законодательство.

Наши законы в экологической сфере основаны прежде всего на Конституции Российской Федерации, положения которой транслированы в специальные нормы и сведены в кодифицированные акты (среди них водный, лесной, земельный кодексы). К примеру, Конституцией закреплены права каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Наличие развитого природоохранного законодательства и многоуровневой системы государственного управления в федеративном государстве повышает значимость деятельности органов прокуратуры вне

уголовно-правовой сферы по защите прав граждан на благоприятную окружающую среду.

В октябре 2008 года Консультативный совет европейских прокуроров как совещательный орган Комитета министров Совета Европы принял Заключение № 3 «Роль прокурора вне уголовно-правовой сферы», в котором функция прокуратуры по защите прав человека, в том числе на благоприятную окружающую среду, оценивается как очень важная. Рекомендацией Комитета министров Совета Европы № CM/REC (2012)11 «О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия», принятой в сентябре 2012 года, государствам-членам рекомендовано осуществлять полномочия вне уголовно-правовой сферы с особым вниманием к защите прав и свобод человека и в полном соответствии с принципом верховенства права.

Прокуроры осуществляют постоянный надзор за исполнением законов, в рамках которого проводят проверки в органах власти и на предприятиях по жалобам граждан, общественных объединений, по публикациям в средствах массовой информации. При этом выявляются нарушения законов, устанавливаются их причины, а также принимаются меры по привлечению нарушителей к ответственности, возмещению вреда окружающей среде и предупреждению правонарушений в дальнейшем.

Прокуратура России реагирует на нарушения законов, защищая права граждан и отстаивая государственные интересы, но не подменяя иные государственные органы, уполномоченные на проведение экологического контроля. Специалисты этих органов привлекаются к прокурорским проверкам для отбора проб и проведения исследований. Также органы прокуратуры не вмешиваются в хозяйственную деятельность субъектов предпринимательства.

Россия обладает уникальным опытом развития системы специализированных природоохранных прокуратур, необходимость в которых обусловлена площадью страны, разнообразием природных условий и имеющихся экологических проблем.

По всей стране созданы межрайонные природоохранные прокуратуры, подчиняющиеся прокуратурам субъектов Российской Федерации. Кроме того, длительное время успешно работают Амурская бассейновая, Байкальская и Волжская межрегиональные природоохранные прокуратуры, организованные по экосистемному принципу для комплексного решения экологических проблем пограничной с КНР реки Амур, объекта всемирного наследия ЮНЕСКО – озера Байкал, крупнейшей реки Европы – Волги.

Учитывая необходимость охраны экосистем Каспийского моря и улучшения экологической обстановки в прикаспийских регионах, с 1 июля текущего года в составе Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры образованы 3 межрайонные природоохранные прокуратуры, которые будут дислоцироваться на берегу Каспия непосредственно в местах активного природопользования – в поселке Лагань Республики Калмыкия, городах Махачкале и Дербенте Республики Дагестан.

Ежегодно прокурорами всех уровней выявляется и пресекается более 280 тысяч нарушений законов об охране окружающей среды и природопользовании, среди которых преобладают сферы лесопользования, охраны вод и атмосферного воздуха, обращения с отходами производства и потребления.

Трудно переоценить значение российских лесов для атмосферы и климата Земли. Органы прокуратуры принимают активное участие в борьбе с незаконными рубками и вывозом древесины за пределы страны.

Только за прошедший 2020 год перекрыты 40 каналов контрабанды леса организованными преступными группами, закрыты десятки незаконных пунктов приема и переработки лесоматериалов, по материалам, представленным прокурорами, возбуждено более 1 тысячи уголовных дел.

Так, природоохранной прокуратурой в одном из регионов Дальнего Востока вскрыта необоснованная передача региональными властями в аренду лесных участков, что повлекло вырубку леса и ущерб на сумму 900 млн. рублей (более 10 млн. евро). По данному факту по материалам прокурора возбуждено и расследуется уголовное дело по части 1 статьи 286 Уголовного кодекса Российской Федерации (превышение должностных полномочий).

В зоне ответственности российских прокуроров также находится состояние законности в сфере борьбы с лесными пожарами. Вследствие климатических особенностей пожароопасный сезон в России длится круглый год, в связи с чем прокуроры на системной основе проверяют готовность лесного фонда к ликвидации очагов возгорания и последствий стихии.

После применения прокурорами превентивных мер арендаторами лесных участков, лесничествами и региональными органами власти проведены уборка лесов, закупка пожарного оборудования, устройство лесных дорог, минерализованных полос и пожарных водоемов.

Кроме того, прокурорами обеспечивается сохранность 11 тысяч особо охраняемых природных территорий, созданных в России для сохранения редких животных и растений. За два последних года для пресечения преступной деятельности в заповедном фонде прокурорами инициировано возбуждение 50 уголовных дел.

Следует отметить, что особое внимание уделяется охране водных систем и атмосферного воздуха, состояние которых напрямую влияет на состояние здоровья граждан. Проводимая органами прокуратуры последовательная работа мотивирует хозяйствующие субъекты к постепенному снижению объемов выбросов в атмосферный воздух и сбросов в водные объекты, внедрению новых и современных систем газоочистки.

По мерам прокурорского реагирования только за 2020 год обновлены сооружения по очистке сточных вод в 70 населенных пунктах, в 20 – возводятся новые, строится более 60 систем газоочистки на крупных предприятиях, 3 тыс. объектов приведены в соответствие с требованиями закона об охране атмосферного воздуха.

Примечательно, что в прошедшем году в России вступило в силу новое законодательство, направленное на гуманное и ответственное обращение с животными, создание приютов для бездомных особей, урегулирование правил их содержания в помещениях и полувольных условиях. Реагирование прокуроров позволило улучшить ситуацию в данной сфере. По нашим мерам 144 организации привели свою деятельность в соответствие с ветеринарными и санитарными нормами, из незаконного владения изъяты непропорционально содержащиеся в них редкие виды дикой фауны.

Охрана земель и сохранение плодородия почв во многом связаны с защитой от незаконного размещения отходов производства и потребления.

С 2019 года в России проводится реформа данной отрасли, направленная на создание централизованного механизма обращения с отходами, а также выполнение задачи полного отказа от их захоронения, утилизации и вовлечения во вторичный оборот. За последнее время в результате работы прокуроров ликвидировано 20 тысяч несанкционированных свалок, начата рекультивация объектов вреда, накопленного многолетней прошлой деятельностью предприятий.

Все страны Европы, включая нашу страну, испытывают на себе последствия глобального потепления. Одним из таких последствий является таяние вечной мерзлоты, создающее угрозу уязвимым экосистемам Арктической зоны, расположенным там объектам промышленности, инфраструктуры, жилья, а также здоровью граждан.

Ежегодные финансовые потери России в связи с таянием вечной мерзлоты составляют до 150 миллиардов рублей (1 миллиард 724 миллиона евро).

Так, в мае 2020 года в том числе из-за просадки грунта вследствие его оттаивания возникла аварийная ситуация на одном из промышленных объектов в г. Норильске, повлекшая загрязнение нефтепродуктами большой площади земель и водных объектов. Прокуратура России совместно с другими компетентными государственными органами предприняла значительные усилия для преодоления последствий этой катастрофы, были реализованы экстренные меры по предотвращению распространения загрязняющих веществ в Карское море. С организации-виновника взыскано более 146 млрд. рублей (1 миллиард 688 миллионов евро) ущерба, причиненного окружающей среде, которые будут направлены на улучшение условий проживания людей за Северным полярным кругом.

К сожалению, цивилизация оказывает негативное воздействие на биоразнообразие Планеты, в том числе на рыбные ресурсы. В последние годы значительно возрос объем продукции мирового промышленного рыболовства.

В целях сохранения водных биоресурсов прокуроры проводят масштабные проверки на рыбодобывающих предприятиях, в органах власти, распределяющих квоты на вылов, подразделениях рыбной охраны. Нами оперативно пресекаются случаи превышения разрешенных объемов добычи,

выхода организаций за отведенные границы рыбопромысловых участков, браконьерской ловли.

В частности, три упомянутые мной межрегиональные природоохранные прокуратуры (Волжская, Амурская и Байкальская) обеспечивают сохранение особого режима добычи водных биоресурсов в период нереста анадромных и иных известных во всем мире редких пород рыб, среди которых осетровые, сиговые, лососевые и омулевые виды.

Особую социальную значимость на мировой арене получил вопрос вылова и содержания в «китовой тюрьме» в бухте Средняя на территории России 12 особей косаток и 90 особей белух.

В результате вмешательства Генеральной прокуратуры и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования пресечена незаконная сделка по их продаже на территорию другого государства, разрешительные документы отменены. Содержавшиеся в неволе животные адаптированы и выпущены в естественную среду обитания, виновные юридические лица привлечены к административной ответственности в виде штрафов на сумму 210 млн. рублей (примерно 2 миллиона 400 тысяч евро).

Признавая чрезвычайную важность охраны окружающей среды, в Российской Федерации за наиболее грубые нарушения экологических требований виновные привлекаются к уголовной ответственности.

В Уголовный кодекс Российской Федерации включена отдельная глава 26 «Экологические преступления», куда помещены 18 статей, предусматривающих уголовную ответственность за различные деяния такого рода.

В нашей стране прокуроры осуществляют надзор за законностью выносимых правоохранительными органами решений на досудебной стадии и ходом расследования. По его завершению они получают материалы уголовного дела для утверждения, направления в суд и рассмотрения по существу. При этом повышенное внимание прокурорами обращается на установление объективных обстоятельств совершения деяния, соблюдение прав потерпевшего и обвиняемого, возмещение нанесенного экологическим преступлением вреда.

Являясь государственными обвинителями и участвуя в судебных процессах, прокуроры способствуют принятию судом законного и справедливого приговора.

В условиях гуманизации уголовного законодательства судами в большинстве случаев применяется наказание, не связанное с изоляцией от общества. Так, за преступления в области лесопользования чаще всего назначаются условное лишение свободы, обязательные и исправительные работы, а реальное лишение свободы лишь за деяния, повлекшие тяжкие последствия.

Наряду с обвинительными приговорами судами применяется назначение «судебного штрафа» к виновным, выполнившим требования по заглаживанию ущерба и восстановлению экологического равновесия.

В завершение моего выступления подчеркну, что Генеральной прокуратурой по природоохранной тематике ведется активная международная работа, базой для которых служат региональные и континентальные организации прокуроров. Хорошим примером в этом смысле является ежегодное участие наших представителей в конференциях прокуратур государств Балтии, где происходит регулярный обмен мнениями и положительными примерами лучших практик по охране природы.

В этом году Генеральная прокуратура Российской Федерации впервые приняла участие в операции Интерпола «30 дней в море», предоставив международным партнерам сведения о правонарушениях, связанных с загрязнением морей и других водоемов.

Уже несколько лет действует рабочая группа генеральных прокуратур Российской Федерации и Монголии по вопросам защиты реки Селенги и озера Байкал. Ее участниками являются прокуроры сопредельных регионов обеих стран. Мы оперативно обмениваемся с коллегами информацией о выявляемых фактах загрязнений вод для дальнейшего совместного реагирования.

Полагаю необходимым исходить из того, что для достижения наилучших результатов международного сотрудничества на природоохранном направлении важно обеспечить взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с прокурорами государств Европы, обмен опытом в отстаивании экологических интересов граждан.

Как представляется, Консультативному совету европейских прокуроров давно пора принять заключение о роли прокуроров в защите окружающей среды, обобщив соответствующую практику прокуроров государств-членов Совета Европы (как в уголовно-правовой сфере, так и вне ее) и выработав необходимые общеевропейские рекомендации.

В целях улучшения состояния законности в экологической сфере предлагаю сосредоточить совместные усилия на противодействии браконьерской добыче и незаконному обороту природных ресурсов, контрабандному перемещению через границы животных и птиц, охране природных ресурсов от трансграничного загрязнения, практиковать регулярные двухсторонние и многосторонние прокурорские встречи для обмена опытом.