

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

ПОСОБИЕ

Москва ● 2014

УДК 347.963
ББК 67.721-91
Б27

Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 2 класса, кандидата юридических наук, заслуженного юриста Российской Федерации А.В. Паламарчука. – М., 2014. – 336 с.

Б27

Настоящее пособие призвано оказать помощь прокурорам в организации надзора за исполнением законодательства об охране окружающей среды и природопользовании. Пособие разработано с учетом опыта проведения надзорных проверок соблюдения законности в данной сфере. В пособии дан анализ правового регулирования общественных отношений в сфере экологии, изложена методика осуществления прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства. В приложении приведен ряд методических рекомендаций по осуществлению прокурорского надзора в данной сфере.

Для работников прокуратуры, осуществляющих надзор за исполнением законов в сфере экологии. Также оно может быть использовано научными работниками, аспирантами, преподавателями и студентами юридических вузов.

Издание пособия приурочено к проведению в Российской Федерации Года окружающей среды.

УДК 347.963

ББК 67.721-91

ISBN 978-5-7151-0383-3

© Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2013
© Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013

Оглавление

Предисловие первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, государственного советника юстиции 1 класса, заслуженного юриста Российской Федерации А.Э. Буксмана	6
---	----------

А.В. Паламарчук

Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере	8
---	----------

Д.Г. Добрецов

Правовое регулирование в сфере экологии	25
--	-----------

Д.Г. Добрецов

Система органов государственного управления в сфере экологии	46
---	-----------

В.Г. Бессарабов

Объект, предмет и основные направления надзора за исполнением законов в сфере экологии	75
---	-----------

Н.В. Сулова

Состояние законности и прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере	82
--	-----------

А.А. Головин

Методические рекомендации по организации надзора за исполнением водного законодательства 105

И.Н. Киселев

Надзор за исполнением законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов 129

С.Н. Жбанков

Надзор за исполнением лесного законодательства 152

А.Е. Татаринов

Надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях 191

Г.К. Батурина

Надзор за исполнением законодательства о недрах 214

А.Е. Татаринов

Надзор за исполнением законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления 248

А.Ю. Нестерова

Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха 281

А.В. Климак

Особенности мер прокурорского реагирования на нарушения экологического законодательства 307

Авторы 325

А.Э. БУКСМАН
Первый заместитель
Генерального прокурора Российской Федерации,
государственный советник юстиции 1 класса,
заслуженный юрист Российской Федерации

ПРЕДИСЛОВИЕ

Сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты, а также ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата являются стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации.

С учетом жизненно значимой потребности общества и государства в защите и сохранении окружающей среды надзор за исполнением экологического законодательства отнесен к приоритетным направлениям деятельности органов прокуратуры. Для выполнения задач, стоящих перед органами прокуратуры на этом направлении, в России создана уникальная модель прокурорского надзора. Законность в экологической сфере обеспечивают не только прокуратуры всех уровней, но и специально образованные в 68 субъектах Российской Федерации природоохранные прокуратуры. Созданный надзорный механизм позволяет обеспечить системность и эффективность работы, сконцен-

трировать внимание на наиболее важных экологических проблемах и целенаправленно, последовательно добиваться от органов государственной власти и местного самоуправления их решения.

Как правило, экологические правонарушения затрагивают одновременно права значительного количества лиц, иногда жителей целых населенных пунктов. В связи с этим хотелось бы подчеркнуть правозащитный характер проводимой на данном направлении работы, в которой особую роль играет взаимодействие с экологическими организациями и гражданами.

Обширность экологического законодательства, сложность и разноплановость общественных отношений, возникающих в данной области, требует от прокуроров не только глубокого знания законов, но и осознания ответственности за принятые правовые решения, умение предвидеть их последствия.

С учетом масштабов возможного экологического вреда в случае аварий, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера акцент в надзорной деятельности органов прокуратуры все более смещается к превентивным мероприятиям по недопущению нарушений.

Настоящий совместный труд ученых и практиков объединил не только отраслевые задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии, но и важные вопросы правоприменения, неизбежно возникающие в нашей работе.

Представленное вашему вниманию пособие является аккумулятором эффективной надзорной практики и научных рекомендаций, необходимых как для оттачивания мастерства опытных прокурорских работников, так и для формирования багажа знаний молодых прокуроров.

Полагаю, что настоящее пособие станет полезным источником информации о практике органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере экологической безопасности.

А.В. ПАЛАМАРЧУК
Цели и задачи
прокурорского надзора за исполнением
законов в экологической сфере

Конституцией Российской Федерации (ст. 42) закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу экологическим правонарушением. В условиях обострения экологической ситуации как в мировом, так и национальном масштабе задача обеспечения экологических прав граждан особенно актуальна.

На современном этапе руководство страны определило основные направления государственной экологической политики и поставило задачи по ее реализации на ближайшие десятилетия. В их числе формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти, совершенствование нормативно-правового регулирования в этой сфере, обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности.

Успешность выполнения поставленных задач в немалой степени зависит от качества надзорной деятельности прокуратуры, которая присущими ей методами и средствами осуществляет за-

щиту экологических прав граждан, принимает меры к возмещению экологического ущерба и восстановлению природных объектов, обеспечивает поддержание законности и правопорядка при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Наиболее важные задачи прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства определены, прежде всего, в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», в котором надзор в сфере экологической безопасности отнесен к основным направлениям деятельности органов прокуратуры. В соответствии с п. 9 названного приказа прокуроры с учетом экологической обстановки в каждом регионе обязаны наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов.

Эффективность прокурорского надзора в этой сфере не случайно поставлена в прямую зависимость от знания экологической обстановки. Прокурор обязан владеть информацией об основных показателях, характеризующих состояние окружающей среды на поднадзорной территории, негативных тенденциях, экологических проблемах, наиболее неблагоприятных в экологическом отношении и потенциально опасных производственных объектах. Недооценка этой составляющей работы прокурора снижает профилактическую направленность надзора, влечет просчеты в планировании работы и организации проверок.

В период реформирования экологического законодательства и преобразования структуры федеральных органов государственной власти роль государственного экологического контроля периодически снижалась, природоохранные органы оказывались на протяжении длительных отрезков времени не в состоянии

полноценно выполнять свои функции. В этих условиях прокуроры, используя предоставленные законодательством широкие полномочия, нередко были вынуждены выполнять функции контролирующих органов.

В настоящее время экологическое законодательство сформировано, отлажена система государственного экологического надзора. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 акцент в деятельности органов прокуратуры смещен на надзор за исполнением законов контролирующими (надзорными) органами и в первую очередь – на выполнение ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений. Несмотря на это, допускаются случаи подмены прокурорами органов государственного экологического надзора. Подобная практика устарела и должна быть искоренена.

Недостатки в деятельности органов, осуществляющих государственный экологический надзор, их пассивная позиция способствуют усугублению и нарастанию экологических проблем. В каждом случае бездействия органов государственного надзора прокурор должен устанавливать конкретных виновных лиц, не выполнивших свои должностные обязанности, принципиально ставить вопрос об ответственности как этих лиц, так и их руководителей. Мобилизация потенциала и максимально эффективное использование накопленного прокурорского опыта позволят добиться надлежащего осуществления органами управления и контроля возложенных на них полномочий.

Ежегодно органами прокуратуры выявляется порядка 300 тыс. нарушений законов в экологической сфере. Только в 2012 г., в 1 полугодии 2013 г., в целях устранения нарушений внесено 73 тыс. представлений, 108 тыс. должностных лиц привлечены к различным видам ответственности. По материалам прокурорских проверок возбуждено около 2 тыс. уголовных дел. В суды направлено свыше 61 тыс. исков на общую сумму 4,7 млрд руб.

Руководствуясь приказами Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроры добивались не только устранения выявленных нарушений закона, но и полного возмещения причиненного окружающей среде вреда, восстановления нарушенных природных объектов.

Эффективность надзора, улучшение состояния законности в экологической сфере напрямую зависит от реального устранения нарушений закона. Выполнение требований прокурора о приведении хозяйственной деятельности в соответствие с природоохранными требованиями, восстановление нарушенных природных объектов нередко требует весьма значительных финансовых и временных затрат. В таких случаях прокурор не должен допускать формализма. Необходимо в каждом конкретном случае тщательно оценить материально-технические и финансовые возможности допустившего нарушение субъекта, взвешенно подходить к формулированию требований и установлению сроков их выполнения. При внесении акта прокурорского реагирования следует руководствоваться п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», предписывающим прокурору оценивать возможные негативные последствия исполнения его требований, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством.

Органами прокуратуры Российской Федерации в последние годы нарабатан широкий спектр методов участия в правовой охране окружающей среды. Прежде всего это координация правоохранительных органов по борьбе с преступностью в сфере экологии, взаимодействие прокуратур с органами государственной власти и местного самоуправления, участие про-

куроров совместно с органами государственной власти и местного самоуправления в разработке нормативных правовых актов по охране природы, совместное осуществление мер профилактики по предотвращению нарушений законов в сфере экологии. Это существенным образом способствует укреплению законности и правопорядка в стране, реализации конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Особенно важно использовать потенциал межведомственного взаимодействия в целях решения экологических проблем, существующих длительное время, таких как проблема ликвидации накопленного экологического ущерба.

Трудно переоценить роль и значение деятельности Российской прокуратуры в защите экологических прав граждан. На сегодняшний день большинство из них не в состоянии самостоятельно защитить свое право на благоприятную окружающую среду. Причинами этого являются недостаточно высокий уровень правовой культуры населения, отсутствие полной и достоверной экологической информации, трудности с доказыванием причинно-следственной связи в случае причинения экологического ущерба. Осуществляя надзорную деятельность, прокуроры остро реагируют на поступающие от граждан и общественных организаций сигналы, проводят проверки по опубликованным в средствах массовой информации сведениям о нарушении законов. Однако этого недостаточно. Отсутствие достоверной информации о состоянии экологии в месте их проживания граждане нередко восполняют из различных сомнительных источников, доверяют слухам и домыслам. Поэтому прокурор должен не только требовать от органов государственной власти, местного самоуправления исполнения обязанностей по обеспечению населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды, но и сам вести активную работу по просвещению граждан, используя весь наработанный арсенал форм вза-

имдействия. Наиболее актуальные вопросы защиты экологических прав граждан должны стать поводом для встреч с населением, общественностью, освещаться прокуратурой в средствах массовой информации.

Сложная ситуация в экологической сфере требует максимальной концентрации усилий на «болевых» точках. В каждом регионе и даже населенном пункте имеются проблемы в области охраны окружающей среды и природопользования, требующие повышенного внимания прокурора. Проводимый Генеральной прокуратурой Российской Федерации анализ состояния законности и практики прокурорского надзора в сфере экологии позволяет выделить наиболее значимые экологические проблемы, наметить результативные пути решения поставленных задач, а также меры по преодолению негативных тенденций.

Постоянного мониторинга требуют вопросы исполнения законодательства в сфере охраны лесов. В последние годы в связи с критическим распространением лесных пожаров значительные усилия прокуроров сосредоточены на выполнении задач, определенных Генеральным прокурором Российской Федерации в приказе от 10.02.2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий» и указании от 11.05.2011 № 127/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров».

Во исполнение этих документов прокурорами всех уровней налажен постоянный надзор за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров, проводится мониторинг пожарной опасности. За 2012 г. – 1 полугодие 2013 г. в сфере лесопользования вскрыто 80 тыс. нарушений законов, из них 42,5 тыс. – в сфере обеспечения пожарной безопасности лесов. По всем фактам приняты меры реагирования, установлен контроль за устра-

нением нарушений в полном объеме. Вместе с тем, как показал пожароопасный период текущего года, проблема до конца не исчерпана. Перед прокурорами стоит задача максимально обеспечить упреждающий характер надзора. Поэтому необходимо по-прежнему самое пристальное внимание уделять выполнению уполномоченными органами обязанностей по предупреждению лесных пожаров, подготовке сил и средств пожаротушения к пожароопасному периоду, защите от лесных пожаров населенных пунктов, а также расходованию ими бюджетных средств строго по целевому назначению.

Требует повышенного внимания и проблема незаконных рубок, которые в отдельных случаях принимают промышленные масштабы. Распространены нелегальные вырубki лесных насаждений на особо охраняемых природных территориях. Выезды комиссий Генеральной прокуратуры Российской Федерации в регионы с наиболее сложной ситуацией в сфере охраны лесов показали недостаточность принимаемых органами государственной власти и правоохранительными органами мер по противодействию лесному браконьерству.

Необходимо усилить надзор за исполнением законов в деятельности органов Рослесхоза. Ослабленный надзор со стороны этих органов способствует незаконному выведению земель из состава лесного фонда, уничтожению ценных пород деревьев и другим нарушениям лесного законодательства, что недопустимо. Прокурорам следует активнее использовать полномочие по обращению в суды с исками в защиту лесов и о возмещении причиненного ущерба лесам.

Состояние национальной безопасности в сфере экологии усугубляется сохранением значительного количества опасных производств. В настоящее время в государственном реестре зарегистрировано почти 280 тыс. опасных производственных объектов. От состояния промышленной безопасности этих объектов, их противоаварийной устойчивости зависит не только

бесперебойное обеспечение населения всеми видами ресурсов и продукции, но и жизнь и здоровье граждан. Необходимость защиты населения от чрезвычайных ситуаций техногенного характера требует от прокуроров усиления прокурорского надзора за исполнением законодательства о промышленной безопасности.

С марта 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 04.03.2013 № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333³³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации», нормы которого направлены на повышение уровня защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от аварий на опасных производственных объектах и их последствий.

Принципиальная новизна и важность этих изменений требует от прокуроров корректировки организации прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности. Исходя из масштабов возможной угрозы для здоровья и жизни человека, ущерба окружающей среде в случае аварии первоочередное внимание должно уделяться вопросам обеспечения безопасности объектов, которым присвоены I (чрезвычайно высокий) и II (высокий) классы опасности.

Остро стоит вопрос обеспечения промышленной безопасности объектов нефтегазодобывающего комплекса, в том числе объектов транспортировки углеводородного сырья. Значительное число аварий на магистральных и внутрипромысловых трубопроводах происходит из-за их повышенного износа и коррозионного разрушения. Многие компании уклоняются от проведения диагностики, ремонта, замены трубопроводов и устаревшего оборудования. При высоком риске возникновения чрезвычайных ситуаций значительное количество предпри-

ятий топливно-энергетического комплекса не готово к их ликвидации.

Неблагополучным остается состояние законности в сфере обращения с отходами. В России накоплено более 30 млрд тонн отходов. Переработке подвергается менее 40% промышленных отходов и лишь 7–10% твердых бытовых отходов. Более 80% полигонов не соответствуют установленным требованиям. Отсутствие системы утилизации и переработки ведет к постоянному накоплению отходов на полигонах, не соответствующих экологическим требованиям, и в несанкционированных местах, в том числе водоохраных зонах рек, санитарных зонах скважин питьевого водоснабжения, полосах отвода автомобильных и железных дорог, на участках лесного фонда и особо охраняемых природных территорий. Особую обеспокоенность вызывает состояние мест захоронения биологических отходов, зараженных бациллами сибирской язвы, обладающими способностью длительно сохраняться во внешней среде, образуя стойкие почвенные очаги на обширных территориях.

Задача обеспечения экологически безопасного обращения с отходами определена Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012). Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.12.2012 № 2423-р утверждены конкретные мероприятия организационно-правового и экономического характера, реализация которых позволит коренным образом изменить ситуацию.

Вместе с тем многое можно сделать уже сегодня. Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что зачастую загрязнение земель и вод отходами производства и потребления, атмосферного воздуха при горении свалок происходит вследствие элементарного несоблюдения санитарных и природоохранных норм. Прокурорам следует принимать исчерпывающие

меры реагирования в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, игнорирующих требования закона об обязательной сортировке отходов и не принимающих должных мер к утилизации. Необходимо жестко пресекать нарушения хозяйствующими субъектами установленных требований к полигонам бытовых отходов, норм о лицензировании деятельности по захоронению опасных отходов, о содержании скотомогильников.

Преодолению накопившихся в этой сфере проблем содействует прокурорская практика по предъявлению к органам власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, предприятиям исков о приведении мест размещения отходов в соответствии с требованиями законодательства, ликвидации несанкционированных свалок и др. Подобная практика должна быть продолжена.

Важный участок прокурорского надзора – деятельность по предотвращению нарушений законов об охране водных объектов. Основной причиной загрязнения водных объектов, многие из которых служат источниками питьевого водоснабжения, остается сброс в поверхностные водные объекты загрязненных стоков. Большое количество предприятий имеют примитивные, не отвечающие современным требованиям очистные сооружения либо вообще сбрасывают сточные воды без очистки, не принимают мер к предупреждению и своевременному устранению аварийных ситуаций, не соблюдают установленные природоохранные и санитарные нормы и правила. Новые очистные сооружения не строятся либо строятся крайне медленно. Остро стоит проблема подачи населению воды, отвечающей санитарным требованиям.

От своевременной реакции прокурора на бездействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, собственников по приведению систем водоснабжения и водоотведения в надлежащее состояние зависят здоровье граждан,

будущих поколений, сохранность водных ресурсов. Следует добиться от уполномоченных органов принятия мер по охране источников питьевого водоснабжения, восстановлению водопроводов городских и сельских поселений, внедрению современных технологий подготовки питьевой воды; пресекать факты незаконного строительства и размещения объектов в водоохраных зонах береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ; не допускать нарушения установленных границ прибрежных защитных полос водных объектов и иных требований законодательства в целях предотвращения загрязнения, заиления водных объектов и истощения их вод.

Кроме того, необходимо обеспечить соблюдение предусмотренного Водным кодексом Российской Федерации права каждого гражданина пользоваться береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

Прокурорские проверки свидетельствуют о распространности фактов загрязнения водных объектов рыбохозяйственного значения и их водоохраных зон, незаконного осуществления на них хозяйственной деятельности. Сброс или поступление иным способом в водный объект вредных веществ свыше предельно допустимых концентраций и предельно допустимых уровней влечет изменение качества поверхностных вод и, как следствие, гибель рыбы и других водных биологических ресурсов. Подобные факты выявлялись в Забайкальском крае, Белгородской, Брянской, Калининградской, Кемеровской, Курганской, Ленинградской, Новгородской, Новосибирской, Орловской, Смоленской и других областях. При осуществлении надзорной деятельности прокурорам следует не только принимать меры к пресечению незаконных действий и привлечению виновных лиц к ответственности, но и к возмещению вреда, причиняемого водным биоресурсам.

Не теряет актуальности вопрос противодействия незаконной добыче, переработке и реализации объектов животного мира и в первую очередь водных биологических ресурсов.

Незаконный промысел водных биологических ресурсов и нелегального вывоза рыбной продукции за рубеж принял промышленные масштабы. Повсеместно распространены случаи незаконного вылова водных биологических ресурсов, их добычи с применением запрещенных орудий лова, реализации рыбной продукции, продажа которой не разрешена и занесенной в Красную книгу. С учетом этого нельзя допускать, чтобы борьба с браконьерством принимала вялотекущий характер. Между тем государственный контроль (надзор) в этой области не всегда адекватен ситуации.

Необходимо усилить надзор за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов контроля в области охраны животного мира и биоресурсов. Тщательному изучению подлежат конкурсная и иная документация, на основании которой предоставляются рыбопромысловые участки и охотничьи угодья.

Надзорную деятельность надлежит осуществлять во взаимодействии с ФСБ России, МВД России, ФАС России и другими контролирующими органами. С целью выработки согласованных действий уполномоченных органов, направленных на обеспечение надлежащего функционирования рыбной отрасли, необходимо регулярно проводить межведомственные совещания по этому вопросу.

Следует активизировать прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха, уровень загрязнения которого в городах России остается высоким. Наибольшее количество населения проживает на территориях с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха диоксидом азота, взвешенными веществами, формальдегидом, фенолом, бензолом, свинцом.

Материалы проверок свидетельствуют о распространенном характере нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха со стороны предприятий, недостаточном государственном надзоре в этой области. Зачастую меры к устранению нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха принимаются предприятиями лишь после вмешательства органов прокуратуры. Повсеместно прокурорами пресекались факты осуществления предприятиями деятельности в отсутствие разработанных и согласованных в уполномоченном органе проектов организации санитарно-защитных зон объектов, разработанных и утвержденных проектов предельно допустимых выбросов, разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух, бездействия по осуществлению производственного контроля на источниках выбросов, осуществлению лабораторного контроля в зоне влияния выбросов объекта.

Необходимо продолжить работу, используя весь спектр предоставленных полномочий. Поскольку практика прокурорского надзора свидетельствует о распространенности случаев уклонения органов, осуществляющих государственный экологический надзор, от расчета причиненного здоровью граждан и окружающей среде экологическими правонарушениями вреда, этому вопросу требуется уделять особое внимание.

Перечисленные проблемы в экологической сфере требуют глубокого анализа и принятия адекватных правовых решений в рамках предоставленных законом полномочий.

Весь арсенал прокурорских полномочий сосредоточен на главной цели – обеспечить законность и правопорядок в природоохранной сфере, защитить экологические права и свободы граждан.

Важным событием стало присуждение в этом году Западно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратуре награды Международной ассоциации прокуроров за особые достижения.

Названная прокуратура уже 27 лет надзирает за исполнением законов о защите озера Байкал, включенного в Список объектов всемирного природного наследия ЮНЕСКО. В основном работа проводится именно мерами прокурорского реагирования вне уголовно-правовой сферы.

Указом Президента Российской Федерации 2013 год объявлен Годом охраны окружающей среды. Поддерживая инициативы Президента России, прокуратура продолжает обеспечивать верховенство закона в экологической сфере.

Подводя итог, целесообразно выделить круг задач органов прокуратуры, успешное решение которых окажет значительное профилактическое воздействие на правоотношения в экологической сфере:

активизировать прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства, в том числе об охране лесов, вод, недр, земель, животного мира, водных биологических ресурсов, атмосферного воздуха, об отходах производства и потребления, особо охраняемых природных территориях;

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 добиваться от виновных лиц его возмещения в полном объеме;

обеспечить действенный прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности органов экологического надзора. Исключить в надзорной деятельности случаи подмены органами прокуратуры иных государственных органов;

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 объ-

екты, обеспечении населения питьевой водой надлежащего качества, организации сбора и вывоза бытовых отходов на территории муниципальных образований и т.д. Обеспечить меры прокурорского реагирования по каждому факту волокиты исполнительных действий;

при выявлении фактов уклонения органов, осуществляющих государственный экологический надзор, от выполнения обязанностей по предъявлению исков о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований либо занижения размера причиненного вреда, ставить вопрос об ответственности виновных в этом должностных лиц;

при осуществлении надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления добиваться от органов государственной власти, местного самоуправления, надзорных органов принятия мер по обеспечению экологически безопасного обращения с отходами, предотвращению вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду. Особое внимание уделять соблюдению требований законодательства при сборе, транспортировке и размещении медицинских, биологических и радиоактивных отходов;

если исчерпаны иные меры прокурорского реагирования – предъявлять в суд исковые заявления с требованием обязать органы, наделенные соответствующими полномочиями, устранять нарушения экологического законодательства;

обеспечить привлечение виновных в экологических правонарушениях лиц к дисциплинарной и административной ответственности;

направлять материалы о совершенных экологических преступлениях в органы предварительного расследования для привлечения виновных к уголовной ответственности;

продолжить усиленный прокурорский надзор в сфере обеспечения промышленной безопасности опасных производ-

ственных объектов. Принципиально ставить вопрос о привлечении должностных лиц к административной ответственности в виде дисквалификации по ст. 9.1 КоАП РФ при выявлении фактов повторного нарушения требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов. Первоочередное внимание обращать на полноту и эффективность мер по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законов в названной сфере со стороны территориальных подразделений Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору;

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 свои полномочия по подготовке к противопожарному сезону;

активизировать координационную деятельность правоохранительных и контролирующих органов для выработки согласованных действий по предотвращению и пресечению всех видов нелегального использования природных ресурсов (в том числе незаконной рубки лесов, браконьерства) и их незаконного оборота;

установить тесные контакты с общественными экологическими организациями с целью получения полной информации о фактах нарушения законодательства об охране природы;

в ежедневном режиме осуществлять мониторинг Интернета с целью выявления нарушений экологического законодательства;

принимать эффективные меры прокурорского реагирования по фактическому устранению выявленных фактов нарушений экологического законодательства;

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

От деятельности прокуроров по надзору за исполнением природоохранного законодательства зависит здоровье нации и будущих поколений.

Д.Г. ДОБРЕЦОВ

Правовое регулирование в сфере экологии

Нормативное правовое регулирование в сфере экологии в целом формально соответствует основным требованиям, предъявляемым к содержанию и функционированию права.

Следует отметить соблюдение в системе экологического законодательства принципов верховенства закона и иерархичности права. Он проявляется в «пирамидальной» структуре норм, регулирующих общественные отношения в сфере охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечение безопасности в экологической сфере.

Вершину пирамиды составляют основополагающие нормы в области природопользования и охраны окружающей среды, закрепленные в Конституции Российской Федерации.

Следующим уровнем нормативного регулирования в сфере экологии являются указы Президента Российской Федерации, определяющие, в частности, структуру федеральных органов исполнительной власти в сфере экологии.

Далее следуют федеральные законы как специализированные, посвященные исключительно правовому регулированию вопросов охраны окружающей среды и отдельных видов природных ресурсов, так и прочие, содержащие лишь отдельные нормы или группы норм, посвященные экологическим аспектам той или иной деятельности. Нормативные правовые акты этого уровня в целом соответствуют провозглашенным Конституцией Российской Федерации принципам и нормам. Вместе с тем реали-

зация их положений не всегда в полной мере возможна вследствие изъянов нормативного правового регулирования на следующем уровне – постановлений Правительства Российской Федерации. Кроме того, определенными недостатками обладают и акты следующего уровня – принимаемые федеральными органами исполнительной власти в сфере экологии.

Кроме того, некоторые принципиально важные экологические нормы носят декларативный характер и не получили дальнейшего развития. Например, ст. 3 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹ провозглашен принцип использования методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот. Между тем до настоящего времени не разработан комплекс стимулов, формирующих экономическую заинтересованность в сокращении объема отходов и их высокотехнологичной переработке.

Одним из основных недостатков подзаконной нормативной правовой базы в сфере экологии является отсутствие необходимых ведомственных актов либо неполный охват ими регулируемых общественных отношений. Такое положение сохранялось на протяжении многих лет, и только с середины 2000-х годов ситуация стала несколько улучшаться. Вместе с тем следует констатировать, что по-прежнему имеет место «затягивание» сроков принятия органами исполнительной власти федерального и регионального уровней, наделенных полномочиями по нормативно-правовому регулированию отношений в данной сфере. Такая ситуация не может не отразиться негативно на состоянии законности в сфере экологии.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 го-

¹ Здесь и далее по тексту даны ссылки на первые редакции документов.

да выделены следующие механизмы решения задачи совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности:

принятие законодательных и иных нормативных правовых актов в целях реализации государственной политики в области экологического развития;

создание структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системы законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

создание нормативно-правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду;

усиление ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и обеспечение неотвратимости наказания за экологические преступления и иные правонарушения.

Кроме описанного строения системы экологических норм в соответствии с принципом иерархичности права, экологическое законодательство структурируется «по горизонтали», с учетом специфики регулируемых им общественных отношений. Такая схема позволяет сгруппировать нормы, упорядочивающие деятельность по использованию и охране отдельных видов природных объектов.

Формальная структуризация экологического законодательства в соответствии с данным принципом закреплена классификатором правовых актов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511. Так, раздел «Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды» содержит следующие рубрики:

общие вопросы охраны окружающей природной среды;
использование и охрана земель;

использование и охрана недр;
использование и охрана вод;
использование, охрана, защита и воспроизводство лесов;
охрана и использование животного мира;
использование и охрана природных ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны;
охрана атмосферного воздуха;
гидрометеорология.

Кроме того, следует иметь в виду не отнесенные Классификатором к экологическому законодательству, но по существу являющиеся таковыми рубрики:

санитарно-эпидемиологическое благополучие населения;
обеспечение радиационной безопасности;
обращение с отходами производства и потребления.

Из перечня законодательных норм, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, к экологическому законодательству можно отнести нормы, устанавливающие санитарные требования к состоянию водоемов, атмосферного воздуха и почв.

Российское экологическое законодательство ежегодно претерпевает множество изменений и пополняется значительным числом новых правовых актов. Основу данного законодательства составляют более 75 федеральных законов и более 300 постановлений Правительства Российской Федерации.

При этом необходимо отметить, что для экологических законов характерно значительное количество отсылочных (бланкетных) норм к иному законодательству и подзаконным нормативным правовым актам.

Таким образом, государственная политика и система управления и контроля (надзора) в сфере экологии базируется на Конституции Российской Федерации, федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Конституция Российской Федерации (ст. 42) закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу экологическим правонарушением. Она также обязывает каждого сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Конституцией Российской Федерации установлено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; допускается частная собственность на землю и иные природные ресурсы (ст. 9).

Кроме того, экологические положения присутствуют в ст. 36 Конституции Российской Федерации, определяющей, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю; владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц, а условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Также следует упомянуть ст. 41 Конституции Российской Федерации, которая содержит положение о том, что в Российской Федерации «поощряется деятельность, способствующая... экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию».

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, природопользования Конституцией Российской Федерации отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72).

Основным законодательным актом в рассматриваемой сфере является Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в котором закреплены:

принципы и объекты охраны окружающей среды;

компетенция Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, специально уполномоченных государственных органов в области охраны природы и использования ее ресурсов;

права и обязанности граждан и общественных организаций.

Следует также выделить Федеральные законы от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». К законодательным актам отраслевого характера относятся: Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации; Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»; Федеральные законы от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», 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», от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 02.07.2013 № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Отдельные вопросы экологической безопасности регулируются федеральными законами от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» и др.

Большую часть экологического законодательства составляют акты подзаконного уровня. Положения федеральных законов конкретизируются в постановлениях Правительства Российской Федерации, а также в актах специально уполномоченных в экологической сфере федеральных органов исполнительной власти.

Только в последние три года таких актов было принято более двухсот. Большинство из них направлено на внесение изменений в ранее действовавшие акты соответствующего уровня, однако некоторые вносят существенные новеллы в законодательство, служат упорядочению государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1193 в развитие требований ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» был утвержден перечень нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде, для целей государственного экологического надзора. В него были включены такие виды нарушений, как:

осуществление хозяйственной и иной деятельности без разрешительных документов, на основании которых допускается осуществление указанной деятельности, в пределах установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, наличие которых является обязательным в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды;

осуществление хозяйственной и иной деятельности на основании разрешительных документов с превышением установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, наличие которых является обязательным в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды;

нарушение запретов в отношении осуществления хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, или невыполнение обязанностей по проведению мероприятий по охране окружающей среды при осу-

ществлении такой деятельности, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Также Правительством Российской Федерации (постановление от 19.07.2012 № 736) были определены критерии значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, к которым отнесены:

загрязнение почв химическими веществами, при котором суммарный показатель содержания в почве загрязняющих веществ, концентрация которых превышает установленные для химических веществ нормативы предельно допустимой концентрации, равен или превышает значение 30¹;

размещение отходов производства и потребления 1 – 4 классов опасности в пределах земельного участка на суммарной площади от 0,5 га и выше.

В развитие положений ст. 13² Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»², ко-

¹ Этот показатель определяется как сумма отношений фактического содержания каждого загрязняющего вещества, концентрация которого превышает установленные для химических веществ нормативы предельно допустимой концентрации, к величине его норматива предельно допустимой концентрации.

² Данная статья предусматривает возможность установления в соответствии с федеральным законом режима постоянного государственного контроля (надзора), предусматривающего постоянное пребывание уполномоченных должностных лиц органов государственного контроля (надзора) на объектах повышенной опасности и проведение указанными лицами мероприятий по контролю за состоянием безопасности и выполнением мероприятий по обеспечению безопасности на таких объектах, в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих отдельные объекты использования атомной энергии, опасные производственные объекты, гидротехнические сооружения и осуществляющих на этих объектах и сооружениях технологические процессы, представляющие собой опасность причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (объекты повышенной опасности).

торый вывел взаимодействие органов прокуратуры, органов государственного контроля (надзора) и поднадзорных предприятий (организаций) на новый уровень, существенно систематизировав сферу принятия решений о проведении проверок, в 2012 г. было издано постановление Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 № 455 (ред. от 27.10.2012) «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях». Утвержденное этим постановлением Положение о режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях устанавливает порядок осуществления постоянного государственного надзора на отдельных объектах повышенной опасности; определяет органы (Ростехнадзор и его территориальные органы), а также соответствующих должностных лиц, уполномоченных на осуществление постоянного надзора и др. Однако самой главной новеллой данного нормативного правового акта является установленный им перечень мероприятий по контролю, посредством систематического и беспрепятственного осуществления которых уполномоченными должностными лицами органа надзора осуществляется постоянный государственный надзор. Вместе с тем определено, что установление в отношении объекта повышенной опасности постоянного государственного надзора не исключает организации и проведения в отношении такого объекта и организации, владеющей объектом повышенной опасности, плановых и внеплановых проверок в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.02.2010 № 39 (ред. от 06.10.2011) были внесены изменения в Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также утверждено Положение о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами, в

котором, в частности, приведено определение государственного горного надзора, а также определена его задача – обеспечение соблюдения всеми пользователями недр требований законодательства Российской Федерации и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую среду, здания и сооружения, а также по охране недр.

Среди принятых в последние годы подзаконных нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере правоотношений следует также отметить такие, как:

 постановление Правительства Российской Федерации от 25.01.2013 № 29 «О федеральном государственном охотничьем надзоре» (этим документом утверждено Положение о федеральном государственном охотничьем надзоре, в котором определены задачи этого направления государственного надзора; органы и должностные лица, его осуществляющие; формы и методы его осуществления и т.д.);

 постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2012 № 1394 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов»;

 постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2012 № 1391 «О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения» (им утверждено соответствующее Положение);

 постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2012 № 1108 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» (им утверждено соответствующее Положение);

 постановление Правительства Российской Федерации от 02.02.2010 № 42 «Об уничтожении запрещенных к ввозу на тер-

риторию Российской Федерации орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов» и др.

Стратегические цели и задачи управления отдельными аспектами природопользования и охраны окружающей среды, решение которых вносит существенный вклад в дело сохранения природных ресурсов и обеспечения права каждого на доступ к ним, определяются в утверждаемых Правительством Российской Федерации федеральных целевых программах (далее – ФЦП).

Например, ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2012 № 350 в ред. от 30.12.2012) определены такие цели в данной сфере правоотношений, как: гарантированное обеспечение водными ресурсами устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации; сохранение и восстановление водных объектов до состояния, обеспечивающего экологически благоприятные условия жизни населения; обеспечение защищенности населения и объектов экономики от наводнений и иного негативного воздействия вод. К задачам программы отнесены: ликвидация локальных дефицитов водных ресурсов в вододефицитных регионах Российской Федерации; повышение рациональности использования водных ресурсов; сокращение негативного антропогенного воздействия на водные объекты; восстановление и экологическая реабилитация водных объектов; повышение эксплуатационной надежности гидротехнических сооружений (в том числе бесхозяйных) путем их приведения к безопасному техническому состоянию; обеспечение защищенности населения и объектов экономики от негативного воздействия вод сооружениями инженерной защиты; развитие и модернизация системы государственного мониторинга водных объектов.

В последние годы были также приняты:

ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 го-

ды» (постановление Правительства Российской Федерации от 21.08.2012 № 847);

ФЗ «Чистая вода» на 2011 – 2017 годы (постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2010 № 1092 (ред. от 26.06.2012));

ФЗ «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года» (постановление Правительства Российской Федерации от 07.07.2011 № 555 (ред. от 31.01.2012)).

Нормативные правовые акты подзаконного уровня играют важную роль в формировании системы предотвращения и борьбы с лесными пожарами на территории Российской Федерации. Среди них хотелось бы отметить в первую очередь постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров», которым были утверждены Правила введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций. Данные Правила прежде всего дают классификацию чрезвычайных ситуаций (ЧС) в лесах, содержащую качественные и количественные характеристики пожарной обстановки в лесах. Классификация ЧС в лесах опирается на соответствующую классификацию ЧС, установленную Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Основанием служит территориальный принцип – они подразделяются на ЧС в лесах муниципального, регионального, межрегионального и федерального характера. При возникновении ЧС в лесах вводятся соответствующие режимы, требующие от федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления осуществления взаимодействия в соответствии с такими документами, как Положение о единой государствен-

ной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794), планы тушения лесных пожаров (разрабатываются в соответствии с Правилами разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 377), сводные планы тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации (разрабатываются в соответствии с Правилами разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2011 № 378), а также межрегиональными планами маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, разрабатываемыми Рослесхозом в соответствии с п. 5 ст. 53.3 Лесного кодекса Российской Федерации на основании планов тушения лесных пожаров (в 2012 г. действовал план, утвержденный приказом Рослесхоза от 30.03.2012 № 118).

Летом 2013 г. Правительством Российской Федерации было издано постановление от 05.06.2013 № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», которым был утвержден ряд положений о различных видах государственного надзора. В экологической части к ним относятся: Положение о государственном надзоре в области охраны атмосферного воздуха; Положение о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов; Положение о федеральном государственном надзоре в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания; Положение о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах; Положение о государственном ветеринарном надзоре; Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре.

Учитывая сохраняющуюся на протяжении длительного времени на значительных территориях лесного фонда различных субъектов Российской Федерации пожароопасную обстановку и зачастую пассивную позицию, занимаемую органами надзора в данной сфере, прокурорам следует обратить внимание на приведенное выше Положение о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах. Этот документ устанавливает порядок осуществления федерального государственного надзора в лесах, определяет органы государственной власти, осуществляющие данный вид надзора. К ним отнесены Федеральное агентство лесного хозяйства, его территориальные органы и подведомственные ему государственные учреждения, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, ее территориальные органы и природоохранные учреждения, уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым переданы полномочия Российской Федерации по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в пределах их полномочий. Положение разграничивает компетенцию названных органов, а также цели и формы осуществления рассатриваемого вида контроля.

Прокурорам в целях характеристики состояния законности в сфере лесопользования и обеспечения пожарной безопасности в лесах следует обратить внимание на утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 06.03.2012 № 194 критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, содержащие:

критерии, характеризующие организацию использования лесов, расположенных на землях лесного фонда;

критерии, характеризующие организацию и обеспечение охраны лесов от лесных пожаров;

критерии, характеризующие организацию и обеспечение защиты лесов, расположенных на землях лесного фонда;

критерии, характеризующие финансово-экономическую организацию деятельности по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

Кроме того, следует отметить такие документы, как постановления Правительства Российской Федерации от 05.05.2011 № 344 «Об утверждении Правил привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны для ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров», от 05.05.2011 № 345 «О предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на приобретение специализированной лесопожарной техники и оборудования» (утвердившее соответствующие Правила), от 16.04.2011 № 281 «О мерах противопожарного обустройства лесов».

Значительную роль в регулировании экологических правоотношений играют подзаконные нормативные правовые акты «профильных» федеральных органов исполнительной власти. К таким актам относятся, в частности, приказы Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России).

Так, при проведении проверок исполнения законов в экологической сфере прокурорам следует учитывать, что последовательность совершения административных процедур и отдельных действий при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг федеральными органами исполнительной власти, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяется соответствующими административными регламентами. Минприроды России в соответствии с законодательством¹ утверждает админи-

¹ В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373) и рядом других нормативных правовых актов.

стративные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг подведомственными ему федеральными службами и агентствами, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части переданных полномочий Российской Федерации. За последние три года было утверждено 14 таких регламентов¹.

Подведомственные Минприроды России федеральные службы и федеральные агентства функциями по нормативно-правовому регулированию не наделены. Такой функцией наделены:

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) – по нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство (в том числе разведение одомашненных видов и пород рыб, включенных в Государственный реестр охраняемых селекционных достижений), ветеринарию, обращение лекарственных средств для ветеринарного применения, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, производство и оборот табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий, безопасное обращение с пестицидами

¹ Например: Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора (утв. приказом Минприроды России от 29.06.2012 № 191); Административный регламент исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного охотничьего надзора (утв. приказом Минприроды России от 27.06.2012 № 171); Административный регламент по предоставлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственной услуги в сфере переданного полномочия Российской Федерации по предоставлению водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, в пользование на основании договоров водопользования (утв. приказом Минприроды России от 12.03.2012 № 57); Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ) (утв. приказом Минприроды России от 25.07.2011 № 650).

и агрохимикатами; в сфере рыбного хозяйства, в том числе рыболовства, рыбоводства (аквакультуры), товарного рыбоводства, сохранения водных биологических ресурсов, производства, переработки и реализации рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, а также в сфере охраны, рационального использования, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации, обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также контроля и надзора за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации; в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) – по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности – в сфере технологического и атомного надзора, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (кроме ядерного оружия и установок военного назначения), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных).

Определенную и довольно существенную нишу в нормативном правовом регулировании общественных отношений, связанных с охраной окружающей среды и природопользованием, занимают акты субъектов Российской Федерации. Такого рода акты принимаются как в пределах собственной компетенции субъектов (например, приказ министерства природных ресурсов Краснодарского края от 04.07.2013 № 903 «Об утвержде-

нии паспортов памятников природы регионального значения»), так и по переданным федеральным полномочиям – в сфере охраны и использования лесов, государственной экологической экспертизы (например, постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 20.12.2011 № 1518 «Об утверждении Административного регламента исполнения департаментом лесного хозяйства Краснодарского края государственной функции по проведению проверок при осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах на землях лесного фонда на территории Краснодарского края»).

Вместе с тем практика прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства показывает, что число принимаемых на региональном уровне незаконных правовых актов остается высоким на протяжении многих лет (см. раздел «Состояние законности и прокурорского надзора»). Кроме того, субъекты Российской Федерации зачастую не исполняют требования федеральных законов, обязывающие их регулировать отдельные экологические вопросы на своем уровне. Если 51,6% опрошенных нами прокурорских работников¹ оценивают нормативное правовое регулирование в сфере экологии на федеральном уровне как достаточное, то на уровне субъектов этот показатель составил только 37%.

Учитывая изложенное, поскольку согласно ст. 76 Конституции Российской Федерации правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие различные отношения в сфере

¹ При подготовке данного пособия были использованы результаты проведенного в 2012–2013 гг. по разработанной в НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации анкеты изучения мнения прокурорских работников, сотрудников органов внутренних дел, органов исполнительной и представительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных гражданских служащих, а также студентов юридических вузов, граждан в 10 субъектах Российской Федерации. В опросе приняли участие 292 прокурорских работника и 347 иных респондентов.

экологии, не могут противоречить федеральным законам, региональное правотворчество должно интересовать прокурора прежде всего с позиции его соответствия нормам Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Также следует учитывать, что в случае отсутствия законодательного регулирования определенных общественных отношений на федеральном уровне субъекты Российской Федерации могут регулировать их самостоятельно, не выходя при этом за рамки своей компетенции.

Кроме того, действующее законодательство наделило правом принимать нормативные правовые акты муниципальные образования – в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. К вопросам местного значения поселения в сфере экологии можно отнести: организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (п. 18 ч. 1 ст. 14); установление порядка использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения (п. 19 ч. 1 ст. 14); утверждение правил землепользования, осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель поселения (п. 20 ч. 1 ст. 14); содержание мест захоронения (п. 22 ч. 1 ст. 14); организацию и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 23 ч. 1 ст. 14); создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения (п. 27 ч. 1 ст. 14); осуществление

в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования (п. 31 ч. 1 ст. 14); осуществление муниципального лесного контроля (п. 32 ч. 1 ст. 14); обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом (п. 37 ч. 1 ст. 14). К вопросам местного значения муниципального района, кроме того, относятся: организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды (п. 9 ч. 1 ст. 15); организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (п. 14 ч. 1 ст. 15); создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения (п. 22 ч. 1 ст. 15); осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам (п. 28 ч. 1 ст. 15).

Следует также учитывать, что органам местного самоуправления может быть передан ряд государственных полномочий. В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от. 02.07.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут принимать-

ся муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими законами.

В надзорной практике в сфере экологии прокурорам следует также опираться на постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, связанные с ответственностью за экологические правонарушения: от 23.11.2010 № 26 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (статьи 253, 256 УК РФ)», от 23.11.2010 № 27 «О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного, прибрежного и других видов рыболовства» (с изменениями, внесенными постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.10.2012 № 22), от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

Д.Г. ДОБРЕЦОВ

Система органов государственного управления в сфере экологии

В России функционирует система федеральных органов исполнительной власти, специально уполномоченных в рассматриваемой сфере. Следует отметить, что эта система характеризуется множественностью природоохранных органов, а также неустойчивостью в силу периодических реорганизаций министерств и федеральных служб.

Структура природоохранных органов сформирована в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», установившим три организационно-правовые формы федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, а также Указом Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», определивший современную систему уполномоченных в экологической сфере федеральных органов исполнительной власти, их соподчиненность:

федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности; самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере

деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых отнесено к компетенции иных органов; в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации; осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;

федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение законодательства Российской Федерации; не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых законодательством, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг;

федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение законодательства Российской Федерации; не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых законодательством Российской Федерации.

Порядок взаимодействия федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а так-

же порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) согласно утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 Положению осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира и среду их обитания, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

В ведении Минприроды России находятся Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра), Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) и Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), которые подконтрольны названному министерству.

Росприроднадзор в силу утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400 Положения осуществляет функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, ка-

сающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Росприроднадзор осуществляет в пределах своей компетенции федеральный государственный экологический надзор, включающий в себя: федеральный государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; государственный земельный надзор; государственный надзор в области обращения с отходами; государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха; государственный надзор в области использования и охраны водных объектов; государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации; государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации; государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации; государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал; федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения; федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания на особо охраняемых природных территориях федерального значения; государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения (за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения, управление которыми осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (государственные природные заповедники и национальные парки); федеральный государственный охотничий надзор на особо охраняемых природных территориях федерального значения.

Согласно Положению, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.2004 № 372, *Росгидромет* осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

Росводресурсы в соответствии с Положением, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 16.06.2004 № 282, осуществляют функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. В соответствии с Положением, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 293, *Роснедра* осуществляют функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Рослесхоз на основании утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 736 Положения осуществляет функции: по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) на основании утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12.06.2008 № 450 Положения о нем является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию земель, плодородие почв, выработке и реализации государствен-

ной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель.

Минсельхоз России осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (*Россельхознадзора*), которая согласно утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 327 Положению осуществляет функции по контролю и надзору в сфере безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения).

Кроме того, в ведении Минсельхоза находится *Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)*, которое согласно утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.2008 № 444 Положению является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их статуса, государственному надзору за торговым мореплаванием в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства; оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (аквакультуры), товарного рыбоводства, производства рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, обеспечения безопасности плавания судов рыбопро-

мыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также в сфере производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в отношении морских терминалов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) согласно Положению, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 05.07.2008 № 437, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения, а также перевода земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии, создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации.

В ведении названного Министерства находится Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), осуществляющая в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457, функции по государствен-

ной регистрации прав на землю и сделок с ней, по оказанию государственных услуг в сфере осуществления государственного кадастрового учета земель, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, а также государственный земельный надзор.

Согласно Положению, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 322, *Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)*, руководство которой осуществляет Правительство Российской Федерации, осуществляет функции по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Ростехнадзор на основании утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 401 Положения осуществляет функции по нормативно-правовому регулированию в сфере технологического и атомного надзора, функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений), полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления). Руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет Правительство Российской Федерации.

Контроль в сфере охраны водных биологических ресурсов входит в том числе и в компетенцию *Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ФСБ России)*, на которую Указом Президента Российской Федерации от 29.08.1997 № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» возложено решение задач по обеспечению охраны биологических ресурсов территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также по осуществлению государственного контроля в этой сфере. На сегодняшний день действует приказ ФСБ России от 26.09.2005 № 569 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов», определяющий уполномоченные органы государственного контроля в данной сфере – Пограничную службу ФСБ России, объекты государственного контроля, основные задачи, объем полномочий и основные направления деятельности органов государственного контроля. Кроме того, приказом ФСБ России от 25.12.2012 № 675 утвержден Административный регламент *Федеральной службы безопасности Российской Федерации* по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля в сфере морских биологических ресурсов, определяющий порядок и последовательность действий (административных процедур) пограничных органов при осуществлении полномочий по государственному контролю в данной сфере во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также в Азовском и Каспийском морях.

Задачи по выявлению и пресечению нарушений законодательства о водных биологических ресурсах возлагаются также на специализированные подразделения территориальных органов МВД России. Так, в составе Управления экономической безо-

пасности и противодействия коррупции УМВД по Камчатскому краю сформирован отдел по экономической безопасности и противодействию коррупции в рыбной отрасли.

С учетом существенного влияния на окружающую среду, оказываемого чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, следует отметить, что полномочиями в данной сфере наделено *Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)*. Это министерство действует в соответствии с Положением о нем, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868, согласно которому МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль и реагирование в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Анализ действующего регионального законодательства в области организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации показывает, что единообразной структуры органов, наделенных полномочиями в сфере государственного экологического надзора, на данном уровне не существует. Каждый субъект Российской Федерации выстраивает систему исполнительной власти, не только основываясь на федеральном законодательстве, но и учитывая специфические местные условия, сложившуюся практику взаимодействия органов управления на региональном уровне.

Например, в г. Москве постановлением Правительства города от 19.11.2002 № 939-ПП утверждено Положение о Департаменте природопользования и охраны окружающей среды города Москвы и установлено, что данный Департамент является: органом исполнительной власти города Москвы, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды в городе Москве; специально уполномоченным органом Пра-

ительства Москвы по защите зеленых насаждений; уполномоченным органом Правительства Москвы в области экологического мониторинга; специально уполномоченным органом Правительства Москвы в области государственного экологического надзора; специально уполномоченным органом Правительства Москвы по управлению особо охраняемыми природными территориями регионального значения в городе Москве; лицензирующим органом, осуществляющим лицензирование деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов; уполномоченным органом Правительства Москвы в области экологической экспертизы; специально уполномоченным органом Правительства Москвы в сфере регулирования отношений недропользования; специально уполномоченным органом Правительства Москвы в сфере охраны атмосферного воздуха; специально уполномоченным органом Правительства Москвы в сфере охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания.

Постановлением администрации Ненецкого автономного округа от 15.06.2005 № 307-п утверждено Положение об Управлении природных ресурсов и экологии Ненецкого автономного округа, согласно которому данное Управление является органом исполнительной власти Ненецкого автономного округа, осуществляющим в пределах своей компетенции государственное управление и реализацию полномочий Ненецкого автономного округа в области охраны окружающей среды, недропользования, землепользования, лесопользования и водопользования, охраны и использования объектов животного мира, а также обеспечения экологической безопасности. При этом основной акцент в полномочиях Управления сделан на обеспечение государственного управления и надзора в сфере недропользования.

Кроме того, следует отметить, что, несмотря на исключение муниципального экологического контроля из Федерального закона «Об охране окружающей среды», за органами местного са-

моуправления сохраняется ряд полномочий в сфере экологии. Это касается реализации прав собственника в сфере лесных и водных отношений, ряда полномочий в сфере градостроительства. Предусмотрена также возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (ст. 84 ЛК РФ), охраны и использования объектов животного мира (ст. 8 Федерального закона «О животном мире»), в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (ст. 35 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»).

Экологический надзор является важным инструментом, создающим условия для защиты экологических интересов личности, общества и государства.

Его правовые основы закреплены в системе законодательных и иных нормативных правовых актов, основными из которых являются: Федеральные законы от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации, приказы Минприроды России и др.

Основным законом, регулирующим надзор в области охраны окружающей среды (экологический надзор), является Федераль-

ный закон «Об охране окружающей среды», который дополняют и развивают и другие нормативные правовые акты, принятые в данной сфере.

Главой XI Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматриваются: государственный экологический надзор; производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль); общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль).

Сразу следует отметить, что к отношениям, связанным с осуществлением государственного экологического надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» дано определение, в соответствии с которым *«контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) – система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды».*

Вместе с тем ст. 65 этого же Закона оперирует понятием *«государственный экологический надзор»*, под которым понимается *«деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лица-*

ми, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее – юридические лица, индивидуальные предприниматели) и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды (далее – обязательные требования), посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности».

Из официально закрепленного определения понятия государственного экологического надзора следует, что данный вид надзора направлен, прежде всего, на обеспечение экологического правопорядка в стране, создающего условия для обеспечения реализации прав граждан и публичных образований на благоприятную окружающую среду.

Государственный экологический надзор включает в себя:

- государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- государственный земельный надзор;
- государственный надзор в области обращения с отходами;
- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;

государственный надзор в области использования и охраны водных объектов;

государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации;

государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;

государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал;

федеральный государственный лесной надзор;

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

федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

федеральный государственный охотничий надзор;

государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Каждый из перечисленных видов надзора (контроля) осуществляется уполномоченными субъектами права, имеет законодательно установленные цели и проводится в отношении определенного круга объектов.

Государственный экологический надзор осуществляется уполномоченными органами государственной власти как федерального, согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации, так и регионального уровней и может быть соответственно федеральным или региональным. Порядок осуществления названных видов надзора установлен соответственно Правительством Российской Федерации и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственный экологический надзор в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому надзору, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В настоящее время таким органом является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Кроме того, по отдельным видам государственного надзора полномочиями наделены некоторые другие федеральные органы исполнительной власти.

Так, Ростехнадзор в соответствии с утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 № 293 Положением о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в данной сфере деятельности осуществляет государственный геологический надзор по вопросам безопасного состояния горных выработок, скважин и иных подземных сооружений; соблюдения требований законодательства Российской Федерации и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) при ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Росреестр и Россельхознадзор в соответствии с утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689 Положением о государственном земельном надзоре наделены полномочиями по осуществлению земельного надзора.

Росреестр осуществляет надзор за соблюдением: выполнения требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоуста-

навливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности; порядка переуступки права пользования землей; выполнения требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению в соответствии с принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием, а также о выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению; выполнения требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков; порядка предоставления сведений о состоянии земель; исполнения предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений; выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Россельхознадзор осуществляет на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений надзор за соблюдением: выполнения в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли; выполнения требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления; выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

В сфере федерального государственного лесного надзора в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2007 № 394, федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в ч. 2 ст. 83 ЛК РФ, в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, и в случаях, когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 83 ЛК РФ, изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляет Рослесхоз.

Следует также отметить, что если при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, государственный экологический надзор осуществляется в рамках государственного строительного надзора органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности (п. 8 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Градостроительным кодексом Российской Федерации¹ предусмотрено (ст. 54 «Государственный строительный надзор»), что государственный строительный надзор осуществляется при строительстве, а также при реконструкции объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит государственной экспертизе в соответствии со ст. 49 ГрК РФ.

В то же время ч. 2 ст. 54 ГрК РФ определяет, что предметом государственного строительного надзора является проверка соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта ка-

¹ Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ с послед. изм. и доп., далее – ГрК РФ.

питательного строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов; наличия разрешения на строительство, а также выполнения требований ч. 2 и 3 ст. 52 ГрК РФ (о наличии у лиц¹, выполняющих виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, свидетельства о допуске к таким видам работ).

Осуществление государственного экологического надзора (только федерального) в рамках строительного надзора, на который делается ссылка в п. 8 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», предусматривается только в одном случае (ч. 7 ст. 54 ГрК РФ) – в отношении объектов, строительство или реконструкция которых осуществляются в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, на землях особо охраняемых природных территорий, на искусственных земельных участках на водных объектах.

Таким образом, при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства экологический надзор существенным образом ограничен.

На законодательном уровне (Федеральным законом от 10.01.2002 № 7 «Об охране окружающей среды») запрещено совмещение функций государственного экологического надзора и функций хозяйственного использования природных ресурсов. Органы государственной власти, уполномоченные на проведение государственного экологического надзора, не вправе одно-

¹ Индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

временно осуществлять функции хозяйственного использования природных ресурсов.

В настоящее время продолжает действовать постановление Правительства Российской Федерации от 25.09.2008 № 716 «О должностных лицах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных государственных инспекторах в области охраны окружающей среды)», которым утвержден соответствующий перечень должностных лиц. Термин «контроль» в названии и тексте данного документа не был изменен на «надзор», что тем не менее не исключает возможности его применения в деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов.

Учитывая изложенное, согласно указанному перечню федеральный государственный экологический надзор в Российской Федерации осуществляют: руководитель Федеральной службы по надзору в сфере природопользования; заместители руководителя Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, ведающие вопросами организации и осуществления федерального государственного экологического надзора; начальники управлений, заместители начальников управлений, начальники отделов и заместители начальников отделов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, ведающие вопросами организации и осуществления федерального государственного экологического надзора; федеральные государственные гражданские служащие категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, ведающие вопросами организации и осуществления федерального государственного экологического надзора; руководители территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования; заместители руководителей территориаль-

ных органов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, ведающие вопросами организации и осуществления федерального государственного экологического надзора; начальники отделов, заместители начальников отделов территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, ведающие вопросами организации и осуществления федерального государственного экологического надзора; федеральные государственные гражданские служащие категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, ведающие вопросами организации и осуществления федерального государственного экологического надзора.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации обладают полномочиями по утверждению перечня должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих государственный экологический надзор. В данном случае речь идет о государственных инспекторах в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации. В большинстве субъектов Российской Федерации такие перечни утверждены.

Непосредственно полномочия по осуществлению экологического надзора возлагаются на государственных инспекторов в области охраны окружающей среды. В самом общем виде их права определены в ст. 66 (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ) Федерального закона «Об охране окружающей среды». В отличие от ранее действовавшей редакции этой статьи обязанности и ответственность инспекторов теперь не указаны. Зато новеллой этой редакции стало положение о том, что *«органы государственного надзора могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступить в дело по своей инициативе для дачи заключения по иску о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, го-*

сударственному или муниципальному имуществу вследствие нарушений обязательных требований».

Должностные лица органов государственного надзора, являющиеся государственными инспекторами в области охраны окружающей среды, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;

беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного надзора о назначении проверки посещать и обследовать используемые юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами при осуществлении хозяйственной и иной деятельности территории, здания, помещения, сооружения, в том числе очистные сооружения, обследовать другие обезвреживающие устройства, средства контроля, технические и транспортные средства, оборудование и материалы, а также проводить необходимые исследования, испытания, измерения, расследования, экспертизы и другие мероприятия по надзору;

выдавать юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и гражданам предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда растениям, животным, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассма-

тривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений;

направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями законодательства в области охраны окружающей среды, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

предъявлять в установленном законодательством Российской Федерации порядке иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований.

Вопросы обжалования решений государственных инспекторов в области охраны окружающей среды не упоминаются в действующей редакции ст. 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды», поскольку они вполне подробно регламентированы Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Так, согласно ст. 21 этого Федерального закона руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица, индивидуальный предприниматель, его уполномоченный представитель при проведении проверки имеют право обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации. Кроме того, вред, причиненный юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям вследствие действий (бездействия) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, признанных в установленном законодательством Российской Федерации порядке неправомерными, подлежит возмещению в соответствии

с гражданским законодательством (ст. 22 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ).

В соответствии с ч. 2 ст. 23 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ заявление об обжаловании действий (бездействия) органа государственного экологического надзора либо его должностных лиц подлежит рассмотрению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (главы 23, 24 АПК РФ, главы 24, 25 ГПК РФ).

В целях государственного регулирования природоохранной деятельности, а также текущего и перспективного планирования мероприятий по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии со ст. 69 Федерального закона «Об охране окружающей среды» осуществляется государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

В настоящее время постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2009 № 285 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю» установлено, что Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации утверждает списки конкретных объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому контролю. Названным постановлением также утвержден перечень таких объектов, к которым отнесены:

1. Объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящиеся в ведении Российской Федерации:

а) объекты, относящиеся к федеральным энергетическим системам, федеральным транспорту, путям сообщения, линиям связи, включая телекоммуникационные сети, а также линейные объекты, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;

б) объекты, связанные с использованием атомной энергии, обеспечением обороны и безопасности государства, относящие-

ся к оборонному производству, включая объекты, находящиеся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, а также обеспечивающие космическую деятельность;

в) объекты, относящиеся к производству ядовитых веществ и наркотических средств;

г) объекты, расположенные на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации;

д) объекты, оказывающие негативное воздействие на подлежащие особой охране:

объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, особо охраняемые природные территории федерального значения, а также природные комплексы, подпадающие под действие международных договоров Российской Федерации;

природные объекты Байкальской природной территории.

2. Объекты хозяйственной и иной деятельности, способствующие трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающие негативное воздействие на окружающую среду.

3. Объекты, подлежащие федеральному государственному надзору за использованием и охраной водных объектов в соответствии с критериями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 04.11.2006 № 640.

4. Объекты, подлежащие государственному лесному надзору, осуществляемому федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Положением об осуществлении государственного лесного надзора (лесной охраны) (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2013 № 476).

5. Объекты, подлежащие государственному земельному надзору, осуществляемому федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Положением о государственном земельном контроле (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689, применяется в части,

не противоречащей Федеральному закону от 26.12.2008 № 294-ФЗ).

6. Объекты, подлежащие государственному надзору за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, осуществляемому федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Положением о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 № 293).

7. Объекты хозяйственной и иной деятельности, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, не указанные в п.п. 1 и 2 настоящего перечня, отнесенные Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» к категории опасных производственных объектов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.01.2009 № 53 утверждены Правила осуществления государственного экологического контроля. Как и в случае с приведенным выше постановлением Правительства Российской Федерации от 25.09.2008 № 716, в данном документе продолжает использоваться термин «контроль». Учитывая изменения в законодательстве, связанные с повсеместной заменой термина «контроль» на «надзор», возможно отразить содержание Правил нижеследующим образом.

Правилами установлен порядок осуществления государственного экологического надзора в Российской Федерации, предусматривающий его проведение в целях исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения всех требований в означенной сфере, а также обеспечения экологической безопасности.

Правилами предусмотрено, что государственный экологический надзор осуществляется Росприроднадзором и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в ко-

торых созданы соответствующие структурные подразделения, уполномоченные на проведение государственного экологического надзора в соответствии с установленной компетенцией.

Кроме того, Правила определяют, что Росприроднадзор осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы государственный экологический надзор на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от формы собственности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, по перечню, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2009 № 285.

Правилами установлено, в частности, что при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства государственный экологический надзор осуществляется в рамках государственного строительного надзора органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.

Правилами установлено, что государственный экологический надзор осуществляют должностные лица Росприроднадзора, перечисленные в перечне, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 25.09.2008 № 716 «О должностных лицах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных государственных инспекторах в области охраны окружающей среды)», и должностные лица уполномоченных органов, перечни которых определяются в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Правилами также определено, что государственный экологический надзор осуществляется в форме проверок, проводи-

мых в соответствии с планами, утверждаемыми Росприроднадзором, а также уполномоченными органами субъектов Российской Федерации. Кроме того, надзор может осуществляться в форме внеплановых проверок с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан. Внеплановые проверки проводятся в случаях проверки исполнения выданных предписаний об устранении ранее выявленного нарушения требований, установленных законодательством в области охраны окружающей среды, а также в случае получения от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушения требований, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Кроме того, Правилами установлен порядок осуществления государственного экологического надзора Росприроднадзором на объектах Вооруженных Сил Российской Федерации, в том числе на режимных, особо важных и особорежимных объектах. При проведении проверки должностным лицам Росприроднадзора и его территориальных органов разрешается ознакомление лишь со сведениями, имеющими отношение к вопросам охраны окружающей среды.

Юридические и физические лица, в отношении которых проводятся проверки, обязаны обеспечить должностным лицам Росприроднадзора и его территориальных органов, осуществляющим государственный экологический надзор, и должностным лицам уполномоченных органов доступ на объекты, подлежащие такому контролю, и предоставить документацию, необходимую для проведения государственного экологического надзора.

Решения государственных инспекторов в области охраны окружающей среды могут быть обжалованы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Должностные лица Росприроднадзора и его территориальных органов, осуществляющие государственный экологический надзор, и должностные лица уполномоченных органов несут установленную законодательством Российской Федерации ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них функций по осуществлению государственного экологического надзора.

В.Г. БЕССАРАБОВ

**Объект, предмет и основные направления
надзора за исполнением законов
в сфере экологии**

Объект, предмет и основные направления надзора за исполнением экологического законодательства, составляющие его содержание, следует определять исходя из характерных признаков, присущих прокуратуре и осуществляемой ею деятельности в целом, а не только в рассматриваемой сфере правоотношений.

Исходя из этого, а также учитывая специфические черты надзора за исполнением законов, регулирующих общественные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды, считаем возможным определить *объект прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии* как совокупность урегулированных правом общественных отношений в этой сфере, связанных с соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, регулирующих права человека в рассматриваемой сфере правовых отношений федеральными министерствами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителя-

ми коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствии законам правовых актов, издаваемых в этой сфере правовых отношений указанными органами и должностными лицами. К действующим на территории Российской Федерации законам относятся: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Федерации, не противоречащие федеральному законодательству.

Исполнение законов в сфере экологии, как и всего российского законодательства, осуществляется в двух формах: а) *применения*, т.е. издания правовых актов и совершения других юридически значимых действий – преимущественно должностными лицами, руководителями коммерческих организаций; б) *соблюдения*, т.е. осуществления правомерного, в строгом соответствии с законами поведения всеми категориями должностных лиц, руководителей коммерческих организаций и граждан, и воздержания их от совершения действий, запрещенных правом.

Практика прокурорского надзора в рассматриваемой сфере свидетельствует, что экологическое законодательство часто нарушается в процессе его применения, т.е. когда экологическое правонарушение совершается в форме действия, что дает основание рекомендовать прокурорам держать в первую очередь в поле зрения именно эту форму исполнения экологического законодательства. При этом следует иметь в виду, что действие может принимать крайнюю форму – умышленно совершаемых противоправных деяний (самовольной порубки деревьев, браконьерства, залпового сброса или выброса токсичных веществ в окружающую природную среду (прямой умысел).

Сказанное не означает, однако, что экологические правонарушения в форме бездействия совершаются реже или они менее общественно опасны. При несоблюдении экологического законодательства

должностными лицами, руководителями коммерческих организаций, работниками, а в ряде случаев и гражданами также нередко наступают вредные последствия в виде загрязнения окружающей природной среды, гибели животных, заболевания людей и т.д. Это чаще всего происходит при неисполнении своих служебных обязанностей названными лицами¹.

Учитывая изложенное, а также имея в виду, что предмет прокурорского надзора представляет собой самостоятельную правовую категорию, содержащую определенное свойство объекта и соотносящуюся с последним как часть с целым, считаем возможным сформулировать, что под *предметом надзора за исполнением законов в сфере экологии* следует понимать соблюдение положений Конституции Российской Федерации экологического характера и исполнение законов в экологической сфере, действующих на территории Российской Федерации; соблюдение экологических прав человека федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, принимаемых названными органами и лицами. При этом еще раз необходимо подчеркнуть, что, осуществляя надзор за исполнением законов, органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Прокуратура осуществляет надзорную деятельность в отношении очень большой группы органов власти и управления, а

¹ См., напр.: *Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства*. М.: Изд-во МНЭПУ, 1999. С. 37.

также их должностных лиц. В других разделах настоящего пособия приведен подробный перечень органов исполнительной власти, поднадзорных прокуратуре в данной сфере правоотношений, в связи с чем, как представляется, нет необходимости перечислять их здесь.

Основные *задачи прокурорского надзора в сфере экологии* следует формулировать исходя из определения предмета надзора. К таковым относятся: 1) выявление нарушений экологического законодательства; 2) установление причин и условий, способствующих экологическим правонарушениям, а также виновных лиц; 3) устранение выявленных нарушений законодательства и обстоятельств, способствующих этим нарушениям; 4) принятие мер к возмещению вреда (ущерба), причиненного совершением экологических правонарушений; 5) принятие мер по привлечению к установленной законом ответственности лиц, допустивших нарушения экологического законодательства; 6) предупреждение нарушений экологического законодательства.

Перечисленные выше задачи деятельности (в том числе надзора) прокуратуры в сфере экологии вытекают из общей *цели организации и деятельности прокуратуры* на современном этапе, заключающейся в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Прокуроры обязаны активно и квалифицированно применять все предоставленные им законом правовые средства для своевременного и полного выявления, пресечения и устранения нарушений законов в сфере экологии, кто бы ни выступал в качестве нарушителя, а также принимать предусмотренные законом меры к возмещению причиненного экологического материального ущерба, привлечению к ответственности, в том числе уголовной, виновных лиц. Их стратегической, главной целью в дан-

ном случае является предупреждение нарушений экологического законодательства и, следовательно, в итоге – снижение негативного воздействия на окружающую природную среду. Таким образом, в сфере охраны окружающей среды также реализуется предупредительная функция прокуратуры, органически присущая прокурорскому надзору в целом.

Основные, наиболее важные задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии определяются в приказах, указаниях Генерального прокурора Российской Федерации, других документах Генеральной прокуратуры.

Одной из основных задач органов прокуратуры остается предупреждение издания незаконных нормативных правовых актов в экологической сфере, повышение качества правотворческого процесса на федеральном, региональном и местном уровне.

Безусловно, очень значимой для обеспечения реализации прав человека является проводимая прокуратурой работа по осуществлению надзора за соответствием действующим на территории Российской Федерации законам правовых актов, издаваемых представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления. Именно на этом направлении надзорной деятельности принятие мер прокурорского реагирования нередко способствует восстановлению нарушенных прав и законных интересов целых групп и категорий граждан.

Всею своей многогранной деятельностью прокуроры призваны способствовать формированию здорового экологического мировоззрения у российских граждан, созданию обстановки нетерпимости к любым экологическим правонарушениям, осуждению общественностью правонарушителей, повышению ответственности каждого должностного лица, руководителя коммерческой организации и гражданина за соблюдение экологического законодатель-

ства, пониманию того, что природа является нашим общим домом. Осуществляя надзор за исполнением экологического законодательства, прокурор, по сути, охраняет жизнь и здоровье граждан, поскольку нет ничего более ценного, чем человеческая жизнь. Человек должен всегда находиться в центре внимания прокуроров, для него должна быть обеспечена экологически благоприятная среда обитания.

Генеральный прокурор Российской Федерации относит надзор за исполнением экологического законодательства к числу приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры на современном этапе, поскольку в период формирования правового государства приоритетным и стратегическим направлением в деятельности прокуратуры становится охрана средствами прокурорского надзора прав, свобод и законных интересов граждан, включая охрану их права на жизнь, благоприятную (здоровую) среду обитания, т.е. на чистый атмосферный воздух, воду, экологическую и радиационную безопасность, экологически чистые продукты питания, пребывание в первозданной природной среде.

При этом очень важно, решая всю совокупность задач прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, выделять применительно к конкретному региону приоритетные направления деятельности и сосредоточивать основные усилия на их решении.

Учитывая развивающееся в последнее время общественное экологическое движение, нацеленное на активное противодействие наиболее сложным природоохранным проблемам, государству необходимо создавать условия для реального гражданского контроля в рассматриваемой сфере. Прокуратура при этом, используя все возможные средства прокурорского надзора, должна максимально содействовать гражданам и их объединениям в реализации экологических прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экологии в современных условиях становится все более самостоятельным и, безусловно, приоритетным, востребованным отдельными индивидами, обществом и государством направлением всей правозащитной деятельности органов и учреждений отечественной прокуратуры.

Н.В. СУСЛОВА
Состояние законности
и прокурорского надзора
за исполнением законов
в экологической сфере

Анализ состояния окружающей среды, по данным государственных докладов Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации», а также Роспотребнадзора «О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации», за последние годы, свидетельствует о высоком уровне загрязнения основных компонентов окружающей среды.

В России 38% городского населения проживает на территориях, где не проводятся наблюдения за атмосферным воздухом вообще, а 55% (58,2 млн человек) – в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха. Продолжает ухудшаться состояние водных объектов в местах водопользования населения как по санитарно-химическим, так и микробиологическим показателям. Велика доля проб, не соответствующих гигиеническим нормативам.

Практически не разрабатываются и не внедряются новые высокоэффективные технологии по очистке сточных вод. Существующие морально и физически устаревшие очистные сооружения ни по своей мощности, ни по степени очистки сбрасываемых сточных вод не соответствуют потребностям как предприятий, так и населения страны.

Так, например, в Липецкой области сброс сточных вод в водоемы составляет 156,14 млн м³/год, из них нормативно очищенных – 7,15 млн м³/год, т.е. 4,6%. В г. Санкт-Петербурге объем сброса сточных вод в водоемы составляет 1312,3 млн м³/год, из них без всякой очистки сбрасывается 443,3 млн м³/год, а нормативно очищенных – 138,2 млн м³/год, т.е. 10,5%, и это при том, что р. Нева, в которую больше всего попадает загрязненных очистных вод, является единственным источником водоснабжения г. Санкт-Петербурга и целого ряда населенных пунктов Ленинградской области.

Практически все водные объекты Ленинградского региона интенсивно загрязнены и относятся по уровню антропогенного загрязнения к источникам II степени санитарной опасности.

Неэффективная работа очистных сооружений или полное их отсутствие являются причиной бедственного положения рекреационных зон наших морей – Черного, Азовского, Каспийского, Балтийского и Японского. Качество морской воды во всех регионах ухудшается как по санитарно-химическим, так и микробиологическим показателям, что значительным образом снижает их курортную значимость. Доля проб морской воды, не отвечающей гигиеническим нормативам, остается высокой. Это положение с каждым годом усугубляется неупорядоченной застройкой прибрежных городов без учета норм водопотребления и водоотведения, наличия не отвечающих санитарным и природоохранным нормам очистных сооружений и т.д.

Более 40% поверхностных источников питьевого водоснабжения и 17% подземных не соответствуют санитарным правилам и нормам. Ежегодно употребляют питьевую воду, не отвечающую гигиеническим нормативам, из централизованных систем хозяйственно-питьевого водоснабжения более 10 млн человек.

В двенадцати субъектах Российской Федерации (Республике Ингушетия, Чеченской, Чувашской Республиках и Республике Саха (Якутия), Пермском крае, Владимирской, Кемеровской, Ки-

ровской, Ленинградской, Омской, Тверской, Ярославской областях) в пробах воды водных объектов второй категории отмечено повышенное содержание возбудителей паразитарных заболеваний, опасных для здоровья людей. В семи субъектах (Чувашской Республике, Республике Калмыкия и Хабаровском крае, Владимирской, Архангельской, Псковской областях, Ненецком автономном округе) в пробах воды отмечено повышенное содержание возбудителей кишечных инфекций. Из 23 431 исследованной пробы воды водных объектов первой категории, являющихся источником водоснабжения, по микробиологическим показателям 17,8% проб не отвечают гигиеническим нормативам, а второй категории (зон рекреации) из 87 286 проб не отвечают гигиеническим нормативам по микробиологическим показателям 23,1%.

Низкое качество питьевой воды по микробиологическим показателям в ряде регионов приводит к возникновению вспышек острых кишечных инфекций водного характера. Как уже отмечалось, основной причиной создавшегося неудовлетворительного положения с загрязнением воды водных объектов является сброс неочищенных сточных вод и их объемы. Практически все очистные сооружения в стране требуют реконструкции и устройства установок глубокой очистки сточных вод. Нельзя не учитывать также, что недостаточно очищенные сточные воды могут представлять не меньшую опасность, чем сбрасываемые без очистки. Разработка и внедрение эффективных, отвечающих современным требованиям канализационных и очистных сооружений, осуществление действенного производственного контроля стоят подчас дороже основных фондов хозяйствующих субъектов, вследствие чего предприятиям выгоднее платить штрафы за сброс загрязненных сточных вод, нежели внедрять соответствующие технологии. Эта ситуация давно известна и требует политического решения на государственном уровне, а также необходимого нормативно-правового урегулирования.

Однако наиболее острой из всех экологических проблем остается проблема отходов производства и потребления (см. диаграмму 2).

Отчетливо прослеживается тенденция роста их объемов на протяжении последних трех лет: 2009 г. – 3,51 млрд тонн, 2010 г. – 3,73 млрд тонн, 2011 г. – 4,31 млрд тонн. При этом рост объемов отходов характерен для всех регионов страны. Основной проблемой, связанной с этим ростом, является загрязнение всех компонентов окружающей среды почв, воды поверхностных водоемов, подземных вод, атмосферного воздуха, продуктов питания растительного происхождения, кормов животных, что отрицательным образом влияет на экологическую ситуацию в целом. Анализ ситуации в сфере обращения ТБО позволил выявить главные причины неудовлетворительного состояния дел:

- отсутствие государственной системы управления потоками ТБО;

- отсутствие единой базы данных по накоплению различных видов отходов, объемам их складирования и переработки;

- недостаток производственных мощностей (или их отсутствие) по сортировке, переработке и уничтожению мусора и отходов;

- отсутствие системы вывоза бытовых отходов с территорий частных домовладений в целом ряде субъектов Российской Федерации;

- отсутствие системы селективного сбора, вывоза и переработки отходов;

- слабая материально-техническая база объектов жилищно-коммунального хозяйства, обеспечивающих санитарную очистку населенных мест;

- нерациональное использование строительных отходов, которые лишь в небольших объемах используются вторично, основные же объемы вывозятся на полигоны ТБО;

отсутствие материально-технической базы для утилизации медицинских и бытовых отходов.

Наибольшую социальную значимость в современных условиях приобрела проблема приведения в эпидемически безопасное состояние территорий населенных пунктов, освобождение их от свалок, так как во многом утрачена система регулярного сбора ТБО от частного сектора в городах и поселках городского типа, а во многих населенных пунктах сбор ТБО вообще не организован.

Основными нарушениями на объектах размещения отходов являются:

отсутствие количественного и качественного учета принимаемых отходов;

несоблюдение технологии складирования отходов;

отсутствие мониторинга за качеством подземных, поверхностных вод, почвы, атмосферного воздуха;

отсутствие проектов санитарно-защитных зон.

Следует отметить, что на территории Российской Федерации в настоящее время, по данным Росприроднадзора¹, практически полностью отсутствует индустрия утилизации отходов. Так ежегодно в России образуется порядка 35–40 млн тонн твердых бытовых отходов, практически весь этот объем отходов размещается на полигонах ТБО, санкционированных и несанкционированных свалках и только 4–5% вовлекается в переработку. Это прежде всего связано с отсутствием как необходимой инфраструктуры, так и самих предприятий-переработчиков, которых по стране в соответствии с данными, представленными территориальными органами Росприроднадзора, насчитывается всего порядка 400 единиц, в том числе: комплексов по переработке ТБО – 243, комплексов по сортировке – 53, мусоросжигающих заводов – около 40.

¹ <http://rpn.gov.ru/node/5358>

Также следует обратить внимание на то, что специально обустроенных мест под размещение отходов (полигонов ТБО) в целом по стране создано всего 1399, что в разы меньше, чем санкционированных свалок, которых насчитывается 7153. А количество несанкционированных свалок, которые следует расценивать как уже накопленный за истекшие десятилетия прошлый экологический ущерб, по состоянию на август текущего года превышает указанную цифру в 2,5 раза и составляет 17,5 тыс. Все указанные объекты размещения ТБО занимают площадь порядка 50,0 тыс. га (47,7 га).

Вывод из приведенных цифр только один: необходимо принимать все возможные меры по развитию технологических возможностей утилизации ТБО.

Леса России являются ценнейшим природным ресурсом, удовлетворяющим множественные потребности индустрии, общества и выполняющим важнейшие средообразующие и средозащитные функции. Вместе с тем сегодня остро стоит проблема их сохранения.

Ежегодные среднесрочные темпы современного выбывания лесов составляют около 1 млн га, из них около 800 тыс. га – за счет сплошных рубок, 200 тыс. га – за счет гибели от лесных пожаров, около 30 тыс. га – за счет гибели от вредных организмов¹.

Ущерб от лесных пожаров, вредных организмов и других неблагоприятных факторов значительно превышает величину общих расходов на охрану, защиту и воспроизводство лесов.

В последние годы уменьшилась площадь насаждений таких ценных твердолиственных пород, как ясень на Дальнем Востоке, дуб и бук в районах Северного Кавказа, а также хвойных лесов в северных и дальневосточных районах страны. В местах интенсивного использования лесов наблюдается изменение их ресурс-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2593-р.

ного и экологического потенциала, сокращение биологического разнообразия.

В течение нескольких последних лет приобрел особую актуальность надзор за исполнением законодательства о пожарной безопасности в лесах. В 2012 г. площадь, пройденная огнем, превысила в 1,2 раза показатели 2011 г. и составила более 1,7 млн га. Наибольшее количество лесных пожаров возникло в Сибирском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах, на которые приходится 92% случаев таких пожаров и 99% – от пройденной огнем площади по Российской Федерации.

В связи с этим надзор за исполнением законодательства в области охраны лесов и территорий населенных пунктов от природных пожаров, предотвращения чрезвычайных ситуаций остается приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры.

Не теряет остроты проблема незаконных рубок леса. Возмещение ущерба от нарушений лесного законодательства составляет около 1% от суммы причиненного ущерба. Особенно это актуально для субъектов России, в которых леса являются одним из основных природных ресурсов, а лесной сектор существенно влияет на экономическое развитие региона (Забайкальский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Иркутская, Свердловская области и др.).

Ухудшается ситуация в сфере защиты лесов от вредителей и болезней. Объемы мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов в лесах на территории субъектов Российской Федерации за последние 4 года сократились почти в 10 раз. Ущерб от повреждения лесов вредителями леса составляет в среднем не менее 2300 руб. на 1 га. При сохранении существующих тенденций площадь очагов вредителей и болезней в лесах Российской Федерации к 2020 г. может достичь 6–7 млн га. В ряду причин сложившегося положения следует назвать кадровые проблемы, отсутствие необходимой нормативно-технической базы, а также должного уровня взаи-

модействия между структурами федерального и регионального подчинения.

Реальную угрозу продукционному потенциалу лесов будущего, экологической обстановке несет снижение объемов лесовосстановления. Тенденции последних двух десятилетий показывают, что площади восстановления лесов в стране сократились почти в 2 раза, при этом активными мерами (путем создания лесных культур) – в 2,5 раза.

К системным проблемам, препятствующим эффективному управлению лесами и их охране, относится также относительно низкий уровень использования современных информационных технологий в лесном хозяйстве.

Наряду с просчетами в организации управления лесами сложившейся негативной ситуации способствует несоблюдение участниками лесных отношений требований законодательства.

По данным МЧС России, с каждым годом увеличивается количество техногенных аварий с тяжелыми экологическими последствиями (2010 г. – 178, 2011 г. – 185, 2012 г. – 228)¹. Сохраняется число внезапных обрушений производственных зданий, сооружений жилого, социально-бытового и культурного назначения, число аварий на электроэнергетических коммунальных системах жизнеобеспечения, на тепловых сетях в холодное время года (2010 г. – 0, 2011 г. – 5, 2012 г. – 5). Растет число аварий на магистральных трубопроводах и внутрипромысловых нефтепроводах (2010 г. – 8, 2011 г. – 4, 2012 г. – 15).

Следует отметить, что цивилизация, используя огромное количество технологий, разрушающих экосистемы, не предложила, по сути, ничего, что могло бы заменить регулирующие механизмы биосферы.

Наиболее значимым общественно-политическим и социально-экономическим событием 2012 г. стало вступление Рос-

¹ <http://www.mchs.gov.ru>

сии во Всемирную торговую организацию (далее – ВТО), которая предъявляет особые экологические требования к производствам и экспортируемой продукции. В связи с этим наша страна должна решать проблему продвижения отечественных товаров на международный рынок, обеспечив соблюдение принятых в ВТО экологических стандартов. Как отметил в своем Послании от 12 декабря 2012 г. Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В. Путин, «в ближайшие четыре-пять лет мы должны полностью обеспечить свою независимость по всем основным видам продовольствия, а затем Россия должна стать крупнейшим в мире поставщиком продуктов питания. ... Наш ориентир – это высокие экологические стандарты развития»¹.

Руководство страны предприняло в 2012 г. ряд серьезных шагов для обеспечения экологических стандартов ВТО в Российской Федерации. Так, Правительством Российской Федерации была утверждена государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 годы, в которой, по словам Председателя Правительства Российской Федерации, «заложены базовые ориентиры и финансирование работ по сохранению экологии, ликвидации ущерба, связанного с хозяйственной деятельностью».

Президентом Российской Федерации² 2013 г. был объявлен Годом охраны окружающей среды. В связи с этим Правительством Российской Федерации был утвержден соответствующий план основных мероприятий², предусматривающий проведение 55 всероссийских и 26 международных мероприятий, посвященных актуальным вопросам охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности. В частности, проблемам охраны леса и водных объектов посвяще-

¹ Указ от 10.08.2012 № 1157.

² Распоряжение от 26.11.2012 № 2189-р.

ны Всероссийская конференция по защите леса, Международная конференция «Проблемы экологии озера Байкал», Международный научно-промышленный форум «Великие реки – 2013», Международный конгресс и выставка «Чистая вода. Казань – 2013».

Реализация названных и других предусмотренных Планом мероприятий позволит привлечь к экологическим проблемам нашей страны внимание не только отечественных государственных и общественных институтов, но и международного сообщества, а также будет способствовать выработке адекватных законодательных механизмов охраны окружающей среды, соответствующих мировым стандартам.

Система государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием в последнее десятилетие серьезным образом ослаблена, что в первую очередь связано с непрекращающейся реорганизацией специально уполномоченных природоохранных органов и сокращением численности инспекторов, осуществляющих государственный экологический надзор (контроль) в указанной сфере.

Так, в одном из самых богатых регионов страны – Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, занимающем первое место по добыче нефти и газа, 92% (49,1 млн га) территории которого составляет лесной фонд, – число инспекторов, осуществляющих государственный экологический, лесной, охотничий надзор, а также надзор за рациональным использованием недр, составляет всего 88 человек (1 человек на 600 тыс. га), что, безусловно, не позволяет в должной мере осуществлять эту деятельность.

В связи с этим обеспечение законности в сфере охраны окружающей среды и природопользования становится все более важным направлением в деятельности органов прокуратуры. Более того, прокуратура Российской Федерации в настоящее время является одним из основных субъектов защиты конституционных

прав и свобод человека и гражданина, в том числе конституционного права на благоприятную окружающую среду.

Для реализации задач в указанной сфере в системе органов прокуратуры создана сеть специализированных природоохранных прокуратур во всех федеральных округах Российской Федерации: в Центральном федеральном округе их 15, в Северо-Западном – 11, в Южном – 4, в Северо-Кавказском – 3, в Приволжском – 15, в Уральском – 6, в Сибирском – 11, в Дальневосточном – 7; всего – 72.

Кроме того, в органах прокуратуры в 1990 г. приказом Генерального прокурора СССР была создана Волжская природоохранная прокуратура (на правах областной), которая затем в 1998 г. приказом Генерального прокурора Российской Федерации «в целях повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением природоохранного законодательства на территории Волжского бассейна и принимая во внимание численность проживающего там населения в соответствии со ст. 11 и 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» была переименована в Волжскую межрегиональную природоохранную прокуратуру (на правах областной) и отнесена к прокуратурам краев и областей 1 группы. Целью создания этой уникальной прокуратуры являлось сохранение всей экосистемы великой русской реки Волги.

Анализ работы органов прокуратуры за последние три года выявляет устойчивую тенденцию роста числа экологических правонарушений, выявляемых прокурорами в целом по стране: 2010 г. – 258 787, 2011 г. – 297 114, 2012 г. – 311 132 (прирост за три года составил – 20,23%).

В связи с ростом общего количества выявляемых нарушений законов в экологической сфере выросли и все показатели прокурорского надзора (см. табл. 1).

**Основные показатели прокурорского надзора
в экологической сфере в 2010 – 2012 гг.
(согласно формам «П» и «ОН»)**

Годы	2010	2011	2012	Динамика (2012 к 2010, %)
Выявлено нарушений законов,	258 787	297 114	311 132	20,23
в том числе незаконных правовых актов	7 112	8 458	9 663	35,87
Принесено протестов	6 783	8 212	9 350	37,84
По удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов	6 197	7 372	8 825	42,41
Внесено представлений	42 841	44 581	47 641	11,2
По представлению прокурора привлечено к дисциплинарной ответственности лиц	27 944	30 494	35 204	25,98
По постановлению (заявлению в арбитражный суд) прокурора привлечено лиц к административной ответственности	37 730	39 590	39 152	3,77

Как видно из приведенной таблицы, выросло число всех внешних прокурорами актов реагирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Из них особо следует отметить устойчивую, сохраняющуюся на протяжении многих лет тенденцию роста числа незаконных правовых актов.

Проведенными в НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации исследованиями¹ установлено, что эта тенденция объясняется в первую очередь тем, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации допускают их принятие с превышением возложенных на них федеральным законодательством полномочий, нарушают установленный ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» трехмесячный срок приведения нормативных правовых актов в соответствие с внесенными изменениями федерального законодательства.

Наибольший массив незаконных правовых актов составляют акты, принимаемые на уровне органов местного самоуправления, которые противоречат федеральному и региональному законодательству. Органы местного самоуправления зачастую незаконно возлагают не предусмотренные федеральным законодательством дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты, вводят дополнительные разрешительные документы, своевременно не проводят мониторинг изменений федерального законодательства и пр.

¹ Проанализированы ежегодно получаемые НИИ докладные записки прокуроров субъектов Российской Федерации, изучены запрошенные в прокуратурах 14 субъектов (Республик Алтай, Бурятия, Кабардино-Балкарской, Хакасия, Алтайском, Красноярском краях, Еврейской автономной области, Амурской, Брянской, Оренбургской, Рязанской, Свердловской, Смоленской, Челябинской областей) и в Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре информации о практике работы по данному направлению, копии актов прокурорского реагирования за период 2008 – 2012 гг., принятые по наиболее типичным и распространенным нарушениям законодательства, а также иные информационно-аналитические материалы по указанной сфере правоотношений.

Показатели работы органов прокуратуры (по числу выявленных экологических правонарушений) за последние три года в разрезе регионов приведены в таблице 2. Наибольшее число экологических правонарушений в 2012 г. было выявлено прокурорами в Сибирском (54 643), Приволжском (49 439) и Центральном (47 665), наименьшее – в Уральском (15 504) и Северо-Кавказском (17 700) федеральных округах. Это объясняется, прежде всего, природоресурсным и промышленным потенциалом округов, числом и площадью входящих в них субъектов.

Таблица 2

Выявлено нарушений законов в сфере охраны окружающей среды и природопользования

		2010 г.	2011 г.	2012 г.	Прирост 2010 к 2012, %
	Всего по Российской Федерации	258 787	297 114	311 132	20,2
	Центральный ФО	41 061	42 391	47 665	16,1
1	Белгородская обл.	1714	2188	2177	27,0
2	Брянская обл.	3523	3178	2407	-31,7
3	Владимирская обл.	1715	1836	2126	24,0
4	Воронежская обл.	2325	2956	3230	38,9
5	Ивановская обл.	474	414	958	102,1
6	Калужская обл.	1810	2176	2171	19,9
7	Костромская обл.	1504	1393	1638	8,9
8	Курская обл.	2974	2577	5180	74,2
9	Липецкая обл.	3134	2756	3147	0,4
10	г. Москва	2516	3319	4093	62,7
11	Московская обл.	6618	6464	7053	6,6
12	Орловская обл.	3179	3223	2490	-21,7
13	Рязанская обл.	1460	997	1612	10,4

14	Смоленская обл.	916	1352	1545	68,7
15	Тамбовская обл.	2105	1361	1547	-26,5
16	Тверская обл.	1796	1952	1980	10,2
17	Тульская обл.	2260	2848	3001	32,8
18	Ярославская обл.	1038	1401	1310	26,2
	Северо-Западный ФО	23 689	32 895	29 156	23,1
19	Республика Карелия	1510	2201	2030	34,4
20	Республика Коми	2720	3277	3602	32,4
21	Архангельская обл.	2253	2459	3021	34,1
22	Вологодская обл.	2776	483	1060	-61,8
23	Калининградская обл.	1476	1986	2027	37,3
24	Ленинградская обл.	3889	10254	3921	0,8
25	г. Санкт-Петербург	5536	6264	7089	28
26	Мурманская обл.	1268	1511	1865	47,1
27	Новгородская обл.	1991	2091	2567	28,9
28	Псковская обл.	2191	2184	1724	-21,3
29	Ненецкий а.о.	178	185	250	40,4
	Южный ФО	25 908	30 435	29 565	14,1
30	Республика Адыгея	477	701	570	19,5
31	Республика Калмыкия	695	345	519	-25,3
32	Краснодарский край	13 805	14 894	13 916	0,8
33	Астраханская обл.	1980	1516	1663	-16,0
34	Волгоградская обл.	2776	3377	3266	17,7
35	Ростовская обл.	6175	9602	9631	56,0
	Северо-Кавказский ФО	10 436	11 181	17 700	69,6
36	Республика Дагестан	2905	2836	3356	15,5

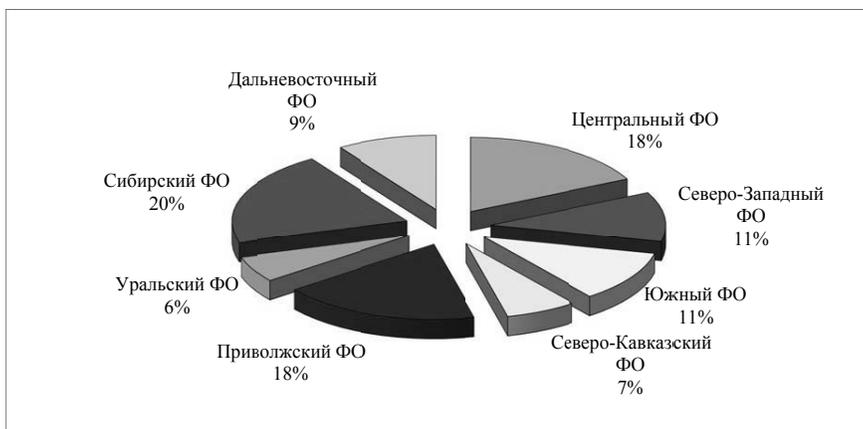
¹ По данным Минприроды России, на территории страны в 2010 г. образовано более 3734 млн тонн отходов производства и потребления, из которых обезврежено 46%; эксплуатируется около 4,6 тыс. полигонов твердых бытовых отходов, из них только 20% имеют лицензии. Для размещения отходов ежегодно приходится выделять по 300 – 400 тысяч гектаров земли. Состояние в данной сфере продолжает усугубляться.

37	Республика Ингушетия	1167	1102	756	-35,2
38	Кабард.-Балкар. Респ.	632	987	1368	116,5
39	Карачаево-Черк. Респ.	869	822	1171	34,8
40	Респ. Сев. Осетия–Алания	584	408	6183	958,7
41	Чеченская Респ.	2858	3732	6478	126,7
42	Ставропольский край	1421	1294	3953	178,2
	Приволжский ФО	42 951	49 147	49 439	15,1
43	Республика Башкортостан	8653	8298	8374	-3,2
44	Республика Марий Эл	1142	727	573	-49,8
45	Республика Мордовия	2358	2215	1832	-22,3
46	Республика Татарстан	3397	4456	5765	69,7
47	Удмуртская Республика	1213	1459	1662	37,0
48	Чувашская Республика	1895	1464	1387	-26,8
49	Пермский край	2983	3433	1816	-39,1
50	Кировская обл.	2654	4913	5120	92,9
51	Нижегородская обл.	2068	1884	3342	61,6
52	Оренбургская обл.	6760	9209	8508	25,9
53	Пензенская обл.	1876	2602	2378	26,8
54	Самарская обл.	2645	3095	3401	28,6
55	Саратовская обл.	3382	3402	3674	8,6
56	Ульяновская обл.	1925	1990	1607	-16,5
	Уральский ФО	12 453	13 622	15 504	24,5
57	Курганская обл.	2974	1068	1261	-57,6
58	Свердловская обл.	4710	5842	6604	40,2
59	Тюменская обл.	821	507	592	-27,9

60	Челябинская обл.	1541	1348	2065	34,0
61	Ханты-Мансийский а.о.– Югра	1798	2247	2370	31,8
62	Ямало-Ненецкий а.о.	2648	2610	2612	-1,4
	Сибирский ФО	44 503	54 524	54 643	22,8
63	Республика Алтай	1065	2270	3314	211,2
64	Республика Бурятия	3761	4391	4438	18,0
65	Республика Тыва	710	1064	1581	122,7
66	Республика Хакасия	622	842	997	60,3
67	Алтайский край	3393	5188	6021	77,5
68	Забайкальский край	3572	4495	3298	-7,7
69	Красноярский край	7228	8233	9118	26,1
70	Иркутская обл.	4665	6876	6031	29,3
71	Кемеровская обл.	4046	3740	2506	-38,1
72	Новосибирская обл.	6053	6676	5411	-10,6
73	Омская обл.	6263	7498	8546	36,5
74	Томская обл.	3125	3251	3382	8,2
	Дальневосточный ФО	21 141	23 449	24 804	17,3
75	Республика Саха (Якутия)	3351	3442	3750	11,9
76	Приморский край	1573	3076	3723	136,7
77	Хабаровский край	7958	7857	7925	-0,4
78	Амурская обл.	2681	2841	2990	11,5
79	Камчатский край	1984	1748	1719	-13,4
80	Магаданская обл.	583	632	663	13,7
81	Сахалинская обл.	2650	3298	3557	34,2
82	Еврейская авт. обл.	268	409	349	30,2
83	Чукотский а.о.	93	146	128	37,6

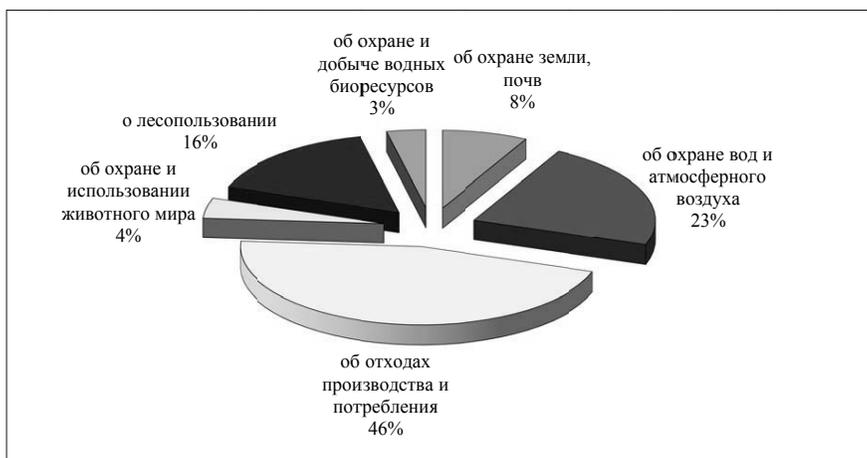
Количество выявленных прокурорами нарушений законов в экологической сфере в 2012 г. по федеральным округам представлено на диаграмме 1.

Диаграмма 1



Структура выявленных прокурорами нарушений законов в экологической сфере в 2012 г. по компонентам окружающей природной среды представлена на диаграмме 2.

Диаграмма 2



Наибольшее количество нарушений в отчетном периоде было выявлено при осуществлении надзора за исполнением законов об отходах производства и потребления: 2011 г. – 112 583, 2012 г. – 128 419 (прирост – 14,1%). Типичными нарушениями в этой сфере правоотношений являются: отсутствие паспортов отходов, проектов образования отходов и лимитов на их размещение; отсутствие лицензий и несоблюдение лицензионных условий при обращении с отходами; самовольное использование земельных участков¹, что в ряде случаев становится возможным из-за коррупционных проявлений в названной сфере. Следует отметить, что основной причиной нарушения законодательства в этой сфере является отсутствие системы утилизации и переработки, использование полигонов, не соответствующих экологическим требованиям, а также в несанкционированных местах, в том числе водоохраных зонах, санитарных зонах скважин питьевого водоснабжения, на участках лесного фонда и особо охраняемых территорий и др.

В число приоритетных направлений деятельности прокуратуры входит также прокурорский надзор за исполнением законов об охране вод и атмосферного воздуха. В истекшем 2012 г. прокурорами было выявлено 63 113 нарушений (2011 г. – 58 614, +7,6%) в этих сферах. Анализ имеющейся информации позволяет сделать вывод, что нарушения водного законодательства носят повсеместный и массовый характер. Наиболее типичными из них являются: превышение органами местного самоуправления предоставленных полномочий при осуществлении нормативного правового регулирования, ненадлежащее исполнение территориальными подразделениями Федерального агентства вод-

¹ По данным Минприроды России, на территории страны в 2010 г. образовано более 3734 млн тонн отходов производства и потребления, из которых обезврежено 46%; эксплуатируется около 4,6 тыс. полигонов твердых бытовых отходов, из них только 20% имеют лицензии. Для размещения отходов ежегодно приходится выделять по 300 – 400 тысяч гектаров земли. Состояние в данной сфере продолжает усугубляться.

ных ресурсов возложенных на них функций, сброс предприятиями неочищенных сточных вод в водные объекты, осуществление водопользования при отсутствии разрешительных документов, самовольное занятие земельных участков, расположенных в границах водоохраных зон водных объектов. Такие нарушения имеют место практически во всех регионах страны, что требует активизации деятельности как государственных природоохранных органов, так и органов прокуратуры по защите водных объектов и водоохраных зон от загрязнения.

Органы прокуратуры также осуществляют надзор за исполнением законов об охране земли и почв. Типичными нарушениями в данной сфере правоотношений являются применение запрещенных к использованию в нашей стране агрохимикатов, пестицидов и генетически модифицированных организмов (далее – ГМО); захламление их (почв и земель) несанкционированными свалками, неутилизированными биологическими и медицинскими отходами. Повсеместно распространены факты самовольного захвата земель, их незаконного использования, в том числе в водоохраных зонах и на территории лесного фонда.

Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в части выделения земель сельскохозяйственного назначения в аренду как отечественным, так и иностранным сельхозпроизводителям выявил серьезную проблему их дальнейшего использования. Как показали материалы прокурорских проверок, использование арендованных участков осуществляется при полном отсутствии контроля со стороны специально уполномоченных органов исполнительной власти: не осуществляется фитосанитарный контроль (применяются семена, запрещенные к использованию на территории России, в том числе, содержащие ГМО), отсутствует санитарный контроль за состоянием почв, а также контроль качества и безопасности произведенной сельхозпродукции.

Так, при осуществлении прокурорских проверок земельного законодательства в Красноярском крае были выявлены наруше-

ния законности предоставления иностранным (китайским) товаропроизводителям земель сельскохозяйственного назначения, исполнения ими законодательства о безопасном обращении с пестицидами, агрохимикатами и ГМО при выращивании сельхозпродукции. По выявленным фактам нарушений земельного законодательства прокурорами были приняты необходимые меры прокурорского реагирования. Вместе с тем, как выяснилось на практике, неконтролируемая деятельность данных арендаторов приводит к деградации почв, накоплению в них вредных для здоровья человека генномодифицированных организмов, различных токсичных элементов и в конечном счете непригодности выращенной сельхозпродукции, которая не должна поступать в торговую сеть.

В связи с этим прокурорам недостаточно выявлять только нарушения земельного законодательства, необходимо требовать исполнения соответствующих законов органами санитарно-эпидемиологического и фитосанитарного надзора.

По-прежнему приоритетным остается прокурорский надзор за исполнением законов в сфере охраны лесов от пожаров. В пожароопасный период 2012 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации осуществлялся ежедневный мониторинг ситуации, а прокурорами всех уровней систематически проводились проверки исполнения законов в этой сфере. Информация о состоянии законности в сфере охраны лесов от пожаров в течение всего пожароопасного сезона периодически направлялась Генеральным прокурором Российской Федерации Президенту страны.

В 2012 г. НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации были проведены исследования по изучению практики работы органов прокуратуры в сфере обеспечения конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду. Эта работа позволила выявить специфические правонарушения, серьезным образом влияющие на состояние законности в сфере экологии в отдельных регионах, где проводились исследования.

Так, по информации, полученной из прокуратуры Республики Бурятия, прокурорскими проверками были выявлены многочисленные нарушения, связанные с добычей уникального минерала нефрита в республике, 90% разведанных российских запасов которого находятся на ее территории. Нефрит пользуется особым спросом в зарубежных странах, где его цена достигает до десяти тысяч долларов за килограмм. В России этот минерал оценивается практически по цене общераспространенных полезных ископаемых. При таком дисбалансе цен его легальный и нелегальный экспорт почти закономерен. Незаконная добыча нефрита в Бурятии носит массовый характер. По информации руководства МВД Республики еженедельно они получают от нефритодобывающих предприятий заявления о том, что на разрабатываемых ими месторождениях одновременно находится до 100–150 человек, ведущих нелегальную добычу нефрита. Надо отметить, что данная ситуация содержит в себе проблемы не только регионального, но и общероссийского характера, и их невозможно решить с помощью только мер со стороны органов прокуратуры и других правоохранительных органов.

Полагаем, что существует проблема законодательного характера, – законодательством Российской Федерации нефрит не определен как уникальный минерал (его стоимость должна определяться по аналогии с янтарем), в связи с чем ответственность за все незаконные действия с ним должны регулироваться таким же образом, что требует своего законодательного закрепления на федеральном уровне.

Обобщение надзорной практики¹ в экологической сфере за отчетный период позволяет сделать вывод, что прокурорами

¹ Проведен анализ докладных записок прокуроров всех регионов, актов прокурорского реагирования, информации Генпрокуратуры Российской Федерации Президенту страны и Правительству, а также информационные письма прокурорам субъектов Российской Федерации.

всех уровней и во всех субъектах Российской Федерации налажен надзор за исполнением законов об охране окружающей природной среды и природопользования. Проводится значительная работа по выявлению и пресечению экологических правонарушений, привлечению к ответственности виновных лиц и возмещению причиненного экологического и материального ущерба с применением всех мер прокурорского реагирования. Во многих случаях только после вмешательства прокуроров принимаются меры по устранению выявленных экологических правонарушений.

При этом органами прокуратуры Российской Федерацииработан широкий спектр методов участия в правовой охране окружающей среды. Прежде всего, это постоянный надзор за исполнением экологического законодательства во всех регионах, взаимодействие прокуратур с органами государственной власти и местного самоуправления, участие прокуроров совместно с органами государственной власти и местного самоуправления в разработке нормативных правовых актов, совместное осуществление мер профилактики по предотвращению нарушений законодательства об охране окружающей среды.

А.А. ГОЛОВИН
Методические рекомендации
по организации надзора за исполнением
водного законодательства

При организации и осуществлении надзорной деятельности в области охраны и использования водных объектов прокурорам необходимо исходить из того, что водное законодательство согласно ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации базируется на следующих принципах:

значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека;

приоритет охраны водных объектов перед их использованием;

сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых устанавливается федеральными законами;

целевое использование водных объектов;

приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования;

участие граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране водных объектов;

равный доступ физических лиц, юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, за исключением случаев, предусмотренных водным законодательством;

равный доступ физических лиц, юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов, которые в соответствии с ВК РФ могут находиться в собственности физических лиц или юридических лиц;

регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход);

регулирование водных отношений в зависимости от особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей;

регулирование водных отношений исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему;

гласность осуществления водопользования;

комплексное использование водных объектов;

платность использования водных объектов;

экономическое стимулирование охраны водных объектов. При определении платы за пользование водными объектами учитываются расходы водопользователей на мероприятия по охране водных объектов;

использование водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования.

При организации и проведении проверки в рассматриваемой сфере следует руководствоваться:

Водным кодексом Российской Федерации;

Федеральным законом от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»;

Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;

Федеральным законом от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»;

Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;

Федеральным законом от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»;

Федеральным законом от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 06.04.2004 № 169 «Вопросы Федерального агентства водных ресурсов»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 16.06.2004 № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 10.04.2007 № 219 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 14.04.2007 № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретаетс на аукционе, и о проведении аукциона»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 28.04.2007 № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2013 № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

приказами и распоряжениями Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства водных ресурсов и др.

Базовым нормативным правовым актом в данном случае является ВК РФ, в котором устанавливаются понятийный аппарат, раскрывающий в том числе такие понятия, как «водный объект», «водопользование» и «охрана водных объектов» (ст. 1 ВК РФ).

Первым этапом в организации прокурорской проверки, несомненно, является подготовка к ее проведению. В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Таким образом, прокурорские проверки исполнения законов в сфере охраны и использования водных объектов и другие надзорные действия прокуратуры в этой области осуществляются на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, содержащейся в обращениях граждан, должностных лиц, сообщениях средств массовой информации, а также в других материалах о допущенных правонарушениях.

Также основанием для проведения проверок являются материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, статистическая информация, результаты прокурорской и правоприменительной практики, другие материалы, содержащие достаточную информацию о нарушениях законов. Данными о правонарушениях и преступлениях располагают правоохранительные органы, такие как МВД России, ФСБ России, и их территориальные органы.

Сведения о готовящемся или совершенном правонарушении, ненадлежащем исполнении должностными лицами органов власти предоставленных полномочий могут содержаться в публикациях средств массовой информации, в сети Интернет. Ис-

точником информации о нарушениях законодательства об охране и использовании водных объектов являются также обращения граждан и юридических лиц, поступающие в органы прокуратуры, органы государственной власти и местного самоуправления.

В связи с тем, что ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в качестве одного из принципов природоохранной деятельности закреплено участие в ней граждан, общественных и иных некоммерческих объединений, необходимыми данными могут располагать общественные экологические организации.

При подготовке к проведению проверочных мероприятий также следует исходить из того, что согласно ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура не вправе подменять органы контроля и действует лишь тогда, когда ее вмешательство необходимо. Например, когда прокурору становятся известны сведения о случаях ненадлежащего исполнения должностными лицами контролирурующих органов своих служебных обязанностей, ненаправлении соответствующих материалов в правоохранительные органы для принятия решения о возбуждении уголовного дела, превышении предоставленных полномочий.

Качество прокурорской проверки исполнения водного законодательства во многом определяется четким формулированием целей и задач проводимых проверок, исходя из содержания поступившего сигнала о правонарушении.

Проверки исполнения требований законов об охране водных объектов и водопользовании могут быть различными по масштабу в зависимости от содержания и характера имеющейся в распоряжении прокурора информации. Так, проверки могут проводиться как в отношении соответствующих органов власти, так и в отношении водопользователей или, например, организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность в водоохраных зонах водных объектов.

Проверке исполнения водного законодательства всегда предшествует работа по сбору, обработке и усвоению соответствующей информации. Анализ состояния законности, предшествующий проведению проверки, не только дает знание реальной обстановки, но и позволяет определить направления надзорных усилий и объекты надзора, выработать предупредительные меры.

Подготовка к прокурорской проверке должна включать в себя:

- повторное изучение и уяснение требований водного и природоохранного законодательства;

- знание приказов, инструкций, указаний Генерального прокурора Российской Федерации по обозначенному предмету надзора;

 - знакомство с материалами ранее проводимых проверок;

 - анализ статистической, аналитической, организационно-распорядительной и иной документации, истребованной в уполномоченных органах;

 - мониторинг средств массовой информации и сети Интернет в установленной сфере общественных отношений;

 - подбор специалистов, которых нужно привлечь к проверке;

 - определение тактики проведения проверки (составление плана).

Необходимыми для подготовки и организации проверки сведениями располагают государственные органы власти различного уровня, такие как Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Росводресурсы, Росприроднадзор, их территориальные органы. Большой информативностью обладает ежегодный государственный доклад Минприроды России о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации.

Соответствующими данными располагают также Роспотребнадзор и его территориальные органы, в том числе о нарушении

ях санитарно-эпидемиологических норм и принятых мерах по приостановлению и прекращению деятельности предприятий, осуществляющих водозабор или сброс сточных вод с нарушением санитарных правил, об очистных сооружениях, состояние которых не соответствует санитарным нормам, о качестве питьевой воды, режимах использования зон санитарной охраны водозаборных сооружений, о состоянии контроля за качеством питьевых вод.

Сведения о размещении производственных и иных объектов на водосборной площади поверхностных водных объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в том числе путем загрязнения вод, или аварии на которых способны вызвать экологическое бедствие, можно получить в Росприроднадзоре, Ростехнадзоре, Росреестре и их территориальных органах. МЧС России и его территориальные органы обладают данными об авариях на объектах, создающих угрозу экологической безопасности, о стихийных бедствиях и катастрофах.

Особенности сбора и анализа информации при подготовке и организации проверки зависят, в частности, от региона, где она будет проводиться, а также от круга проверяемых вопросов (водопользование, загрязнение вод, застройка водоохраных зон и др.).

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти всегда имеют более детальную информацию о конкретных водных объектах, характере, особенностях и режимах их использования, видах и масштабах загрязнения, его основных источниках, водоохраных зонах, состоянии водозаборов и т.д.

В указанных органах прокурору необходимо получить статистические данные об их контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере.

Подлежат учету и анализу материалы уголовных, гражданских, арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях. При расследовании уголовных дел могут быть

выявлены нарушения водного законодательства, направленного на обеспечение экологической безопасности водных объектов, не относящиеся к уголовно наказуемым, но требующие принятия мер прокурорского реагирования.

Следующим базовым элементом организации прокурором проверочных мероприятий является планирование проверки. В плане обычно предусматриваются формы использования помощи специалистов, в ней участвующих, содержание адресуемых заданий, порядок взаимодействия с контролирующими органами.

План проверки должен содержать сведения о проверяемом органе или организации, перечень нормативных правовых актов в области охраны и использования водных ресурсов, исполнение требований которых надлежит проверить, круг вопросов, подлежащих выяснению, список документов, которые необходимо истребовать, сроки проведения проверки, порядок изучения и анализ собранной информации, а также ответственных исполнителей, сроки составления итогового документа по результатам проверки и проектов актов прокурорского реагирования.

Целесообразно перед началом проверочного мероприятия провести совещание с приглашением руководителей или ответственных лиц проверяемых органов и организаций, на котором представить участников, обозначить круг проверяемых вопросов, определить порядок взаимодействия. В итоговом документе по результатам проверки должны быть сформулированы ответы на следующие вопросы:

требования каких нормативных правовых актов нарушены, в чем заключаются данные нарушения;

где и когда совершены правонарушения;

каковы причины допущенных нарушений законодательства, условия, им способствующие;

какие неблагоприятные последствия наступили в результате совершения правонарушения, размер причиненного ущерба;

виновное в допущенном нарушении лицо, его статус;

является ли данное правонарушение повторным или совершено впервые;

какие меры реагирования должны быть приняты с целью устранения выявленных нарушений, а также привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности.

Круг устанавливаемых вопросов, в первую очередь, зависит от предмета проверки. Так, при проведении проверочных мероприятий в сфере водопользования должны быть определены:

лицо, которому предоставлено право пользования водным объектом;

вид и характеристика самого водного объекта;

имеются ли у водопользователя основания для использования водного объекта (договор водопользования, решение о предоставлении водного объекта в пользование);

наличие или отсутствие оснований, влекущих за собой прекращение, ограничение или приостановление права пользования водным объектом;

соответствие формы и содержания договора водопользования, решения о предоставлении водного объекта в пользование требованиям водного законодательства;

соответствует ли фактическое использование водного объекта тем целям, в которых он был предоставлен;

своевременность и полнота внесения платы за пользование водным объектом;

исполнение других обязательств и соблюдение ограничений, предусмотренных договором водопользования, и др.

В случае проведения проверки на предмет загрязнения водного объекта выяснению подлежат следующие вопросы:

установление самого факта загрязнения, его источника;

оценка законности оснований сброса водопользователем загрязняющих веществ в поверхностный водный объект;

на все ли сбрасываемые загрязняющие вещества имеются нормативы их предельно допустимых концентраций;

допускается ли превышение указанных нормативов водопользователем;

имеется ли превышение предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ и каких в водном объекте, их концентрация;

вред, причиненный здоровью людей, окружающей среде сбросом сточных вод в конкретный водный объект;

отмечались ли ранее вспышки заболеваний, отравлений людей в районах, находящихся в пределах водосборного бассейна поверхностного водного объекта;

фиксируются ли случаи массовой гибели рыбы, чем они были вызваны;

осуществляются ли мероприятия по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, принимаются ли меры по ликвидации последствий указанных явлений и др.

Определенной спецификой обладают также проверки, проводимые в отношении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере водных правоотношений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления.

Проверка в Федеральном агентстве водных ресурсов и его территориальных органах.

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 06.04.2004 № 169 и от 16.06.2004 № 282 Федеральное агентство водных ресурсов (далее – Росводресурсы) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере водных ресурсов.

В ходе прокурорской проверки выяснению подлежат следующие вопросы:

утверждены ли положения об управлениях Росводресурсов, соответствуют ли они требованиям закона;

соответствие принимаемых Росводресурсами и его территориальными органами правовых актов требованиям федерального законодательства;

соблюдение порядка подготовки и принятия решения о предоставлении поверхностного водного объекта или его части в пользование (постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2006 № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование», приказ Минприроды России от 14.03.2007 № 56 «Об утверждении Типовой формы решения о предоставлении водного объекта в пользование»);

соответствие порядка организации и проведения аукционов по приобретению права на заключение договора водопользования требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 14.04.2007 № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретает на аукционе, и проведении аукциона», соблюден ли порядок заключения договора водопользования;

соблюден ли срок подписания договора водопользования и прошел ли он государственную регистрацию в государственном водном реестре Российской Федерации (п. 12 Правил, утвержденных постановлением Правительства от 14.04.2007 № 230);

предусмотрены ли в схемах комплексного использования и охраны водных объектов мероприятия по охране водных объектов, направленные на сохранение и восстановление водных объектов, обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственных систем в границах речного бассейна и достижение целевых показателей качества воды в водных объектах (п. 6 постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2006 № 883 «О порядке разработки, утверждения и реализации схем

комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы»);

своевременно ли корректируется график очередности разработки схем по речным бассейнам, схемы комплексного использования и охраны водных объектов (п. 7 приказа Минприроды России от 04.07.2007 № 169 «Об утверждении Методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов»);

утверждены ли в установленном порядке режимы особой охраны водных объектов федерального значения (водоохранных зон, береговых полос, зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения);

организован ли государственный мониторинг водных объектов, осуществляется ли взаимодействие с гидрометеорологической службой по ведению такого мониторинга;

обеспечена ли разработка автоматизированных систем сбора, обработки, анализа, хранения и выдачи информации о состоянии водных объектов, водных ресурсах, режиме, качестве и использовании вод по Российской Федерации в целом, отдельным ее регионам, речным бассейнам;

со всеми ли субъектами Российской Федерации заключены бассейновые соглашения по охране и использованию водных объектов;

обеспечено ли соблюдение субъектами Российской Федерации водохозяйственного баланса;

организован ли контроль за выполнением мероприятий по предотвращению и ликвидации последствий вредного воздействия вод, в том числе в паводкоопасных районах;

обеспечен ли контроль за использованием квот водопотребления и водоотведения, контроль за соблюдением порядка пользования водным объектом, какие меры принимаются при нарушении этого порядка;

осуществляется ли контроль за соблюдением условий водопользования;

осуществляется ли контроль за выполнением международных договоров, международных целевых программ по трансграничным водным объектам.

Проверка в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органах.

При проведении проверки прокурору следует выяснить:

организован ли контроль за правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий, какова его полнота;

обеспечен ли надлежащий надзор за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации в области водных отношений;

какие меры применяются к правонарушителям, выдаются ли предписания по устранению выявленных нарушений, как контролируется их исполнение, а также привлекаются ли к ответственности должностные лица, исполняющие обязанности по осуществлению переданных полномочий;

направляются ли материалы о фактах ненадлежащего исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений в соответствующие уполномоченные органы государственной власти;

правомерно ли, в полном объеме и своевременно ли должностные лица Росприроднадзора и его территориальных органов реализуют предоставленные Положением о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2013 № 476) полномочия, в том числе по:

а) осуществлению проверок объектов, подлежащих контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов, в частности на предмет соблюдения требований к использованию и охране водных объектов;

б) составлению по результатам проверок актов и представлению их для ознакомления водопользователям;

в) осмотру в установленном порядке и при необходимости задержанию судов (в том числе иностранных) и других плавучих средств, допустивших загрязнение водных объектов нефтью, вредными веществами, сточными водами или мусором либо не принявших необходимых мер по предотвращению такого загрязнения водных объектов;

г) предъявлению заявлений в суд, арбитражный суд;

д) предъявлению юридическим и физическим лицам требований о проведении необходимых мероприятий по охране водных объектов и организации контроля за соответствием качества сточных вод нормативам допустимого воздействия на водные объекты;

е) привлечению в установленном порядке научно-исследовательских, проектно-изыскательских и других организаций для проведения соответствующих анализов, проб, осмотров и выдачи заключений в случае аварии на водных объектах.

Проверка в Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальных органах.

При проведении надзорной проверки прокурор выясняет, своевременно ли, полно и правомерно должностные лица Роспотребнадзора и его территориальных органов реализуют следующие полномочия в сфере обеспечения экологической безопасности водных объектов:

осуществляют согласование нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные ресурсы, нормативов предельно допустимых сбросов химических, биологических веществ и микроорганизмов в водные объекты (п. 4 ст. 18 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»);

проверяют деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований

санитарного законодательства (ст. 50 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»);

выдают предписания об устранении выявленных нарушений санитарных правил при хранении и (или) транспортировке опасных грузов морским и внутренним водным транспортом;

ведется ли регистрация впервые внедряемых в производство ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (п. 5.3.1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 322);

принимают ли меры по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении требований законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в рассматриваемой сфере.

Прокурорам необходимо также выяснять:

соблюдаются ли требования законодательства о государственном контроле и надзоре при организации и проведении органами Роспотребнадзора проверок соблюдения санитарных норм и правил на водных объектах, являющихся источниками питьевого водоснабжения;

имеется ли перечень веществ, характеризующих химический состав воды конкретных источников питьевого водоснабжения;

проводятся ли проверки предприятий и организаций, в распоряжении которых находятся источники загрязнения поверхностных и подземных вод;

осуществляется ли информирование органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления об угрозе причинения вреда здоровью населения вследствие нарушений санитарных норм и правил при водопользовании;

своевременно ли направляются в правоохранительные органы материалы о преступных нарушениях санитарных норм и

правил в зонах санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, а также при подаче питьевой воды качества, не отвечающего требованиям безопасности;

ведется ли учет экологически опасных объектов, расположенных в водоохранной зоне поверхностного водного объекта.

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 ст. 25, 27 Водного кодекса Российской Федерации. Проверки должны проводиться по основным направлениям деятельности этих органов в указанной области.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляют контрольную, координирующую и исполнительно-распорядительную деятельность на соответствующей территории. Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 26 ВК РФ данные органы осуществляют также отдельные полномочия Российской Федерации в области водных отношений:

осуществляют предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование;

осуществляют меры по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации;

осуществляют меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления и должностные лица этих органов принимают муниципальные правовые акты по вопросам

местного значения, к которым в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относятся владение, пользование, распоряжение водными объектами, осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий, установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности муниципальных образований.

В первую очередь, необходимо проверить полноту законодательного регулирования водных правоотношений на региональном и муниципальном уровне в пределах, предоставленных органам власти субъекта Российской Федерации и органам местного самоуправления полномочий.

Прокурору необходимо выяснить:

установлены ли ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, порядок расчета и взимания такой платы;

утверждены ли региональные программы по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации;

утверждены ли правила пользования водными объектами для плавания на маломерных судах;

утверждены ли правила охраны жизни людей на водных объектах;

утверждены ли перечни объектов, подлежащих региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов;

установлен ли перечень должностных лиц, осуществляющих региональный государственный надзор в области использования и охраны водных объектов, а также за соблюдением особых условий водопользования и использования участков береговой полосы в границах охранных зон гидроэнергетических объектов, расположенных на водных объектах, подлежащих региональному государственному надзору.

После этого необходимо провести проверку законности принятых указанными органами правовых актов. Прокурор в этом случае обязан установить следующее:

соблюден ли установленный законодательством порядок принятия нормативных правовых актов;

соответствуют ли правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления нормам федерального законодательства;

не превысил ли орган свои полномочия;

не противоречит ли акт ранее изданным данным органом документам.

Также в соответствии с ч. 3 ст. 27 ВК РФ к полномочиям органов местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов в области водных отношений, кроме полномочий собственника, относится предоставление гражданам информации об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований. Таким образом, в ходе проверки необходимо выяснять, имели ли место подобные ограничения, своевременно ли предоставлялась информация о них гражданам.

Изучение материалов прокурорских проверок показывает, что наиболее распространенными нарушениями водного законодательства являются: сброс неочищенных или недостаточно очищенных сточных вод в водные объекты, водопользование без правоустанавливающих и разрешительных документов либо с нарушением его условий, самовольное занятие земельных участков, расположенных в границах водоохранных зон водных объектов, нарушение режима использования земельных участков и лесов, расположенных в водоохранных зонах, и др.

Типологизацию нарушений водного законодательства можно провести в зависимости от субъекта, которым совершается данное правонарушение.

Нарушения, допускаемые органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Как правило, они выражаются в издании правовых актов, которые противоречат актам, имеющим более высокую юридическую силу, или в ненадлежащем осуществлении полномочий Российской Федерации в области водных отношений, переданных на региональный уровень. Например, распоряжение земельными участками с расположенными на них водными объектами, находящимися в федеральной собственности, издание, введение дополнительных ограничений лицам, имеющим лицензию на добычу подземных вод, в виде установления требования о наличии лицензии на продажу и использование для производственных нужд добываемых подземных вод или продуктов их переработки. Имеют место факты предоставления земель водоохранной зоны в пользование без заключения государственной экологической экспертизы.

В Республике Карелия, Красноярском крае, Ивановской, Курской, Магаданской, Тверской и Томской областях прокурорами установлены случаи неправомерного утверждения решениями советов депутатов городских и сельских поселений правил использования водных объектов для личных и бытовых нужд населения. Вместе с тем принятие указанных правил в силу ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесено к вопросам местного значения муниципального района.

Иногда нарушения имеют форму бездействия, когда указанными органами не предпринимается никаких действий по обеспечению охраны водных объектов или их частей от загрязнения. Так, решением одного из районных судов в Амурской области удовлетворены требования природоохранного прокурора о возложении обязанности на администрацию муниципального образования построить и ввести в эксплуатацию очистные сооружения, обеспечивающие нормативную очистку сточных вод, так как ввиду отсутствия в населенном пункте таких сооружений

сброс неочищенных вод осуществлялся в р. Гильчан. Вред окружающей среде при этом составлял 70 тыс. руб. в сутки.

Зачастую только по требованиям прокуроров органы государственной власти, местного самоуправления, водопользователи и другие организации принимают меры по очистке территорий, прилегающих к водным объектам, от мусора, несанкционированных свалок.

Нарушения, допускаемые уполномоченным в сфере водного законодательства федеральным органом исполнительной власти и его территориальными подразделениями.

Характерными нарушениями, допускаемыми территориальными органами Росводресурсов, являются несоблюдение порядка подготовки и заключения договоров водопользования, неправомерное предоставление водных объектов в пользование, ненадлежащее ведение государственного водного реестра, осуществление государственного мониторинга водных объектов с нарушением требований водного законодательства.

Вопреки требованиям ст. 11 Водного кодекса Российской Федерации, Правил подготовки и заключения договора водопользования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12.03.2008 № 165, бассейновыми управлениями Росводресурсов зачастую водные объекты передаются в пользование организациям либо не отвечающим предъявляемым требованиям, либо не представившим необходимые документы и сведения о себе: соответствующие обоснования видов и срока водопользования, сведения о предполагаемых размерах и источниках средств, необходимых для реализации планируемых мероприятий по водохозяйствованию, охране объекта и сохранению биологических ресурсов и среды их обитания и др. Такие нарушения выявлялись прокурорами в деятельности Донского бассейнового водного управления Росводресурсов при заключении договоров водопользования с рядом хозяйствующих субъектов.

Допускаются также нарушения при проведении аукционов на право заключения договоров водопользования. Например, вопреки требованиям п. 27 Правил проведения аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14.04.2007 № 230, аукционной комиссией Западно-Каспийского бассейнового водного управления Росводресурсов не проводились проверки на предмет осуществления процедур банкротства или ликвидации, приостановления деятельности в административном порядке в отношении предприятий, участвующих в аукционе.

Среди прочих встречаются и факты принятия бассейновыми управлениями Росводресурсов решений о предоставлении водных объектов в пользование филиалам юридических лиц. Так, согласно ч. 1 ст. 7 Водного кодекса Российской Федерации участниками водных отношений являются юридические лица, к которым в силу п. 3 ст. 55 Гражданского кодекса Российской Федерации представительства и филиалы не относятся. Вместе с тем Западно-Каспийским бассейновым водным управлением Росводресурсов приняты решения о предоставлении водных объектов в пользование трем филиалам федеральных государственных учреждений.

Вопреки требованиям ст. 31 Водного кодекса Российской Федерации территориальными органами Росводресурсов не всегда обеспечивается надлежащее ведение государственного водного реестра. Например, в отделе водных ресурсов Московско-Окского бассейнового водного управления Росводресурсов по Тверской области не было организовано поступление от органов власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления сведений, необходимых для внесения в государственный водный реестр.

При осуществлении государственного мониторинга водных объектов территориальными бассейновыми водными управле-

ниями не выполняются требования ст. 10, 24, 30 Водного кодекса Российской Федерации, Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 10.04.2007 № 219. Так, в 2011 г. более 1,5 тыс. водопользователей не представили сведения о результатах наблюдений за водными объектами и их водоохранными зонами, а также данные учета забора (изъятия) водных ресурсов и сброса сточных и (или) дренажных вод, их качества. Однако Донским и Нижне-Волжским бассейновыми управлениями процедура внесения предупреждений и принудительного прекращения права пользования водными объектами не инициировалась, меры для привлечения виновных лиц к ответственности не принимались.

При наличии сведений о неисполнении водопользователями обязанностей по ведению такого учета вопреки требованиям ч. 5 ст. 10 Водного кодекса Российской Федерации, п. 4.2 Положения о Западно-Каспийском бассейновом водном управлении Росводресурсов, утвержденного приказом Росводресурсов от 02.09.2004 № 8, работниками названного управления вопросы прекращения права пользования указанными объектами не рассматривались.

В Кубанском бассейновом водном управлении без надлежащего реагирования остались факты просрочки более чем на 6 месяцев внесения индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами платежей за пользование водными объектами, меры по взысканию задолженности в судебном порядке не предпринимались. Более того, располагая сведениями о том, что организация более года самовольно пользуется акваторией Черного моря, данным управлением вопрос о ее ответственности не ставился.

Нарушения, допускаемые юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Наиболее распространенными нарушениями водного законодательства, совершаемыми указанными лицами, является загряз-

нение рек, озер и других водоемов, неправомерное водопользование.

Факты осуществления водопользования без правоустанавливающей и разрешительной документации, неправомерного сброса сточных вод в водные объекты выявлены прокурорами в Республике Саха (Якутия), Приморском крае, Иркутской, Калужской, Кемеровской, Мурманской, Пензенской областях. Например, рыбокомбинат в Мурманской области самовольно использовал акваторию Кольского залива Баренцева моря для сброса сточных вод. В связи с этим по постановлениям Мурманского межрайонного природоохранного прокурора предприятие и его руководитель привлечены к ответственности по ст. 7.6 КоАП РФ, в судебном порядке удовлетворено заявление прокурора о понуждении организации получить разрешение на пользование частью водного объекта.

В Кемеровской области судом в полном объеме удовлетворены требования Кемеровской межрайонной природоохранной прокуратуры о взыскании с одного из промышленных предприятий 62,4 млн руб. ущерба, причиненного в результате сброса неочищенных сточных вод в ручей и реку Иня.

За нарушение законов в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и несоблюдение правил водопользования в Приморском крае на основании постановлений Приморского межрайонного природоохранного прокурора к административной ответственности по ст. 6.3, ч. 1 ст. 8.14 КоАП РФ привлечено предприятие и его руководитель, осуществившие при переработке и изготовлении рыбной продукции сброс неочищенных сточных вод в р. Малка. Кроме того, по итогам рассмотрения представления природоохранного прокурора виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности, предприятие провело реконструкцию очистных сооружений.

Распространены нарушения режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных за-

щитных полосах водных объектов. Вопреки ст. 65 Водного кодекса Российской Федерации в водоохранной зоне Воронежского водохранилища размещалась свалка отходов, в связи с чем по постановлению Воронежской межрайонной природоохранной прокуратуры виновное лицо привлечено к ответственности по ч. 1 ст. 8.42 КоАП РФ в виде штрафа в размере 200 тыс. руб., приняты меры к устранению допущенных нарушений. Подобные случаи имели место в республиках Алтай и Калмыкия, Воронежской области, Ямало-Ненецком автономном округе.

И.Н. КИСЕЛЕВ

**Надзор за исполнением законодательства
о рыболовстве и сохранении
водных биологических ресурсов**

При организации и осуществлении надзорной деятельности в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов прокурорам необходимо исходить из того, что законодательство в данной сфере согласно ст. 2 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон № 166-ФЗ) базируется на следующих принципах:

учет значения водных биоресурсов как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется исходя из представлений о них как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом человеком для потребления, в качестве основы осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав на водные биоресурсы;

приоритет сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав, согласно которому владение, пользование и распоряжение водными биоресурсами осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде и состоянию водных биоресурсов;

приоритет сохранения особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, согласно которому осуществление рыболовства в отношении особо ценных и ценных видов водных биоресурсов ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами;

установление дифференцированного правового режима водных биоресурсов, согласно которому при определении правового режима указанных водных биоресурсов должны учитываться их биологические особенности, экономическое значение, доступность для использования и другие факторы;

участие граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов, согласно которому граждане, общественные объединения, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние водных биоресурсов, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством;

учет интересов населения, для которого рыболовство является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, согласно которому им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам для обеспечения жизнедеятельности населения;

предоставление в пользование водных биоресурсов гласно и открыто. Согласно этому принципу информация о таком предоставлении, в том числе о распределении квот добычи (вылова) водных биоресурсов между лицами, у которых возникает право на добычу (вылов) указанных водных биоресурсов, общедоступна;

определение объема добычи (вылова) водных биоресурсов с учетом экологических, социальных и экономических факторов, в том числе информации о производстве и реализации рыбной и иной продукции из водных биоресурсов;

платность использования водных биоресурсов. Согласно этому принципу любое использование указанных водных биоресурсов осуществляется за плату, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Понятийный аппарат, раскрывающий в том числе такие базовые понятия, как «водные биологические ресурсы» и «добыча (вылов) водных биоресурсов», определен в ст. 1 Закона № 166-ФЗ.

Эффективность прокурорского надзора на данном направлении во многом зависит от того, насколько грамотно и профессионально организована надзорная деятельность, основным элементом которой является прокурорская проверка.

Общий алгоритм действий здесь имеет три составляющих: сбор информации по предмету надзора, ее анализ и впоследствии планирование проверочных мероприятий. Причем их реализация должна происходить именно в указанной последовательности.

Также следует отметить, что основной предпосылкой эффективности прокурорской проверки является знание прокурором, который ее организует и проводит, нормативно-правовой базы и практики правоприменения законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов. Без выполнения этого условия результативность проверочных мероприятий практически сводится к нулю.

Основными нормативными правовыми актами в рассматриваемой сфере являются:

Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»;

Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»;

Федеральный закон от 02.07.2013 № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 30.05.2008 № 863 «О Федеральном агентстве по рыболовству»;

постановление Правительства Российской Федерации от 12.06.2008 № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»;

постановление Правительства Российской Федерации от 11.06.2008 № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству»;

постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2009 № 531 «Об определении и утверждении общего допустимого улова водных биологических ресурсов и его изменении»;

постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2008 № 612 «О подготовке и заключении договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов»;

постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2008 № 602 «Об утверждении Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами»;

постановление Правительства Российской Федерации от 14.04.2008 № 264 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства и заключении такого договора»;

постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.2009 № 136 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыбоводства и заключении такого договора»;

постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2008 № 1078 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства и заключении такого договора»;

постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2008 № 605 «Об утверждении Правил распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления промышленного рыболовства на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации»;

постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2008 № 604 «Об утверждении Правил распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов»;

постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2008 № 611 «Об утверждении Правил распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления прибрежного рыболовства»;

постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 № 643 «О подготовке и заключении договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается»;

постановление Правительства Российской Федерации от 22.02.2012 № 162 «Об определении районов исключительной экономической зоны Российской Федерации и континентального шельфа Российской Федерации, в которых допускается осуществление прибрежного рыболовства»;

постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 174 «Об организации искусственного воспроизводства водных биологических ресурсов, а также о подготовке и

заключении договора на искусственное воспроизводство водных биологических ресурсов»;

постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2008 № 601 «О государственном рыбохозяйственном реестре».

Основы правового регулирования общественных отношений в указанной сфере установлены Федеральным законом от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (далее – Закон № 52-ФЗ). Согласно ст. 42 данного Закона отношения в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов регулируются Федеральным законом от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», а также абз. 11 и 12 ч. 1 ст. 6, чч. 3 и 4 ст. 16.1, ст. 16.2 и 49.1 Закона № 52-ФЗ.

Кроме того, ст. 6 Закона № 52-ФЗ определено, что Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление следующих полномочий в области охраны и использования водных биологических ресурсов:

организация и регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства, рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, за исключением ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также водных биологических ресурсов внутренних вод, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб; организация и регулирование прибрежного рыболовства (за исключением анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб), в том чис-

ле распределение прибрежных квот и предоставление рыбопромысловых участков;

охрана водных биологических ресурсов на внутренних водных объектах, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения и пограничных зон, а также водных биологических ресурсов внутренних вод, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных, перечни которых утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания.

На федеральном уровне полномочиями в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов наделены Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральное агентство по рыболовству.

Согласно п. 1 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12.06.2008 № 450, министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыбного хозяйства, в том числе рыболовства, рыбоводства (аквакультуры), товарного рыбоводства, сохранения водных биологических ресурсов, производства, переработки и реализации рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, а также в сфере охраны, рационального использования, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную

книгу Российской Федерации, обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также контроля и надзора за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с названным положением Минсельхоз России осуществляет также координацию и контроль за деятельностью Росрыболовства.

В 2012 г. в связи с реорганизацией и перераспределением функций органов исполнительной власти их полномочия в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов изменились. До 30.06.2012 функции по нормативному правовому регулированию и выработке государственной политики в названной сфере осуществлялись Росрыболовством. С указанной даты эти полномочия были переданы Минсельхозу России.

В соответствии с Положением о Федеральном агентстве по рыболовству, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.2008 № 444, данным органом осуществляются функции:

по контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их статуса, государственному надзору за торговым мореплаванием в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства;

по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (аквакультуры), товарного рыбоводства, производства рыбной и иной продукции из водных

биологических ресурсов, обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также в сфере производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в отношении морских терминалов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Федеральное агентство по рыболовству осуществляет свои полномочия в установленных законодательством Российской Федерации случаях на территории Российской Федерации, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, на территориях иностранных государств и в открытых районах Мирового океана.

Первым этапом в организации прокурорской проверки, несомненно, является подготовка к ее проведению. В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Таким образом, прокурорские проверки исполнения законов в сфере охраны и использования водных биоресурсов и другие надзорные действия прокуратуры в этой области осуществляются на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, содержащейся в обращениях граждан, должностных лиц, сообщениях средств массовой информации, а также в других материалах о допущенных правонарушениях.

Также основанием для проведения проверок являются материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, статистическая информация, результаты прокурорской и правоприменительной практики, другие материалы, содержа-

щие достаточную информацию о нарушении закона. Данными о правонарушениях и преступлениях располагают правоохранительные органы, такие как МВД России, ФСБ России и их территориальные органы.

При организации проверочных мероприятий также следует исходить из того, что согласно ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура не вправе подменять органы контроля и действует лишь тогда, когда ее вмешательство необходимо. Например, когда прокурору становятся известны сведения о случаях ненадлежащего исполнения должностными лицами контролирующих органов своих служебных обязанностей, ненаправлении соответствующих материалов в правоохранительные органы для принятия решения о возбуждении уголовного дела, превышении предоставленных полномочий.

Подготовка к прокурорской проверке должна включать в себя:

- повторное изучение и уяснение требований законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов;

- знание приказов, инструкций, указаний Генерального прокурора Российской Федерации по обозначенному предмету надзора;

- знакомство с материалами ранее проводимых проверок;

- анализ статистической, аналитической, организационно-распорядительной и иной документации, истребованной в уполномоченных органах;

- мониторинг средств массовой информации и сети Интернет в установленной сфере общественных отношений;

- подбор специалистов, которых нужно привлечь к проверке;

- определение тактики проведения проверки (составление плана).

До начала проверки в уполномоченных государственных органах по охране водных биологических ресурсов необходимо получить сведения о результатах осуществляемого ими или подве-

домственными организациями мониторинга за состоянием рыбных ресурсов и рыбохозяйственных водных объектов, какова динамика складывающейся ситуации.

Безусловно, полезным будет и проведение консультаций со специалистами, осуществляющими изучение, охрану и воспроизводство водных биоресурсов.

Специфика проведения проверочных мероприятий зависит как от проверяемого субъекта (например, орган государственной власти или рыбодобывающее предприятие), так и от предмета проверки (правоотношения в сфере рыболовства или сохранения водных биоресурсов).

Эффективность работы прокурора по надзору за исполнением законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в значительной степени зависит от четкого определения целей и задач проверок, знания прокурором названного законодательства, системы ведения рыбного хозяйства и организации контроля за охраной и выловом рыбы и иных водных биоресурсов.

Проверки могут проводиться в Росрыболовстве и его территориальных подразделениях, в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, научно-исследовательских учреждениях, рыбодобывающих компаниях.

В ходе проверки территориальных органов Федерального агентства по рыболовству выяснению подлежат следующие вопросы:

соответствуют ли положения о территориальных органах Росрыболовства федеральному законодательству;

законны ли принятые территориальными органами приказы, распоряжения, иные правовые акты;

состояние организации государственного мониторинга водных биологических ресурсов;

законны ли заключенные договоры о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов в отношении

промышленных квот, прибрежных квот (только катадромные и трансграничные виды рыб), а также квот добычи (вылова) водных биоресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Соблюдены ли при заключении договоров установленные федеральным законодательством требования;

законность проведенных аукционов по продаже права на заключение договоров о закреплении долей квоты добычи (вылова) водных биоресурсов;

законность распределения между пользователями водными биоресурсами научных квот, квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации указанных ресурсов, квот добычи для осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях;

законны ли проведенные конкурсы на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного и прибрежного рыболовства и заключенные договоры;

законны ли проведенные конкурсы на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыбоводства и заключенные в связи с этим договоры;

законны ли проведенные конкурсы на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и заключенные в связи с этим договоры;

законны ли проведенные конкурсы на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для орга-

низации любительского и спортивного рыболовства и заключенные договоры;

законны ли заключенные договоры пользования водными биологическими ресурсами, которые отнесены к объектам рыболовства и общий допустимый улов которых не устанавливается;

законны ли заключенные органами Росрыболовства договоры об искусственном воспроизводстве водных биологических ресурсов в водных объектах рыбохозяйственного значения;

соответствуют ли заключенные договоры мероприятиям по искусственному воспроизводству водных биоресурсов в водных объектах рыбохозяйственного значения, утвержденным Федеральным агентством по рыболовству;

законны и обоснованны ли выдача разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов и внесение изменений в такие разрешения, а также приостановление действия разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов или аннулирование таких разрешений до истечения установленного срока их действия;

обоснованна и законна ли выдача согласований при территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории, архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, внедрении новых технологических процессов и осуществлении иной деятельности;

правомерно ли определение категорий водных объектов рыбохозяйственного значения и особенностей их использования;

в каком объеме принимаются меры по охране анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб и других водных биологических ресурсов, достаточны ли они;

в полном ли объеме осуществляется государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;

все ли объекты государственного контроля и надзора охвачены проверками;

налажено ли взаимодействие с иными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими функции в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

законность и полнота принимаемых к нарушителям мер по привлечению их к установленной законом ответственности;

соблюдение требований законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях, законность привлечения виновных лиц к административной ответственности;

своевременно и в полном ли объеме направляются в правоохранительные органы материалы о выявленных нарушениях, в которых усматриваются признаки уголовно наказуемых деяний;

в полном ли объеме принимаются меры по установлению и возмещению ущерба, причиненного рыбным запасам незаконным выловом рыбы, загрязнением рыбохозяйственного водоема, а также в результате строительства, реконструкции, расширения предприятий, сооружений и проведения других работ;

соблюдаются ли данными органами при проведении контрольных и надзорных мероприятий 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»;

в полном ли объеме осуществляется контроль за реализацией органами государственной власти субъектов Федерации переданных им в соответствии с Законом № 52-ФЗ полномочий в сфере охраны, воспроизводства, использования водных биоресурсов и среды их обитания;

достаточны ли организованные территориальными органами мероприятия по воспроизводству и акклиматизации, по восста-

новлению водных биоресурсов и среды их обитания, нарушенных в результате стихийных бедствий и по иным причинам, за исключением водных биоресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации;

полнота проводимой работы по установлению рыбоохранных зон.

В органах власти субъектов Российской Федерации прокурор должен установить:

соответствие региональной нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере требованиям действующего законодательства, в том числе положений правовых актов, определяющих компетенцию органов власти субъектов Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;

утвержден ли перечень рыбопромысловых участков в силу требований ст. 18 Закона № 166-ФЗ, если да, то соблюден ли установленный федеральным законодательством порядок его утверждения;

утверждены ли региональные программы по охране и воспроизводству водных биоресурсов, какое участие принимают органы власти субъекта Российской Федерации в реализации таких программ федерального уровня;

распределены ли промышленные квоты в пресноводных водных объектах и квоты для организации любительского и спортивного рыболовства, соблюден ли при этом установленный порядок;

определены ли органами государственной власти субъектов Российской Федерации на территориях этих субъектов места доставки уловов при осуществлении прибрежного рыболовства;

ведется ли Красная книга субъекта Российской Федерации в части водных биологических ресурсов;

какие проводятся мероприятия по предотвращению браконьерства, предупреждению негативных процессов, влияющих на

состояние водных биоресурсов и рыбохозяйственных водоемов, достаточность и полнота;

осуществлялись ли данными органами рыбохозяйственные мероприятия;

законность использования субвенций, выделенных из федерального бюджета на реализацию органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биоресурсов;

законны ли заключенные договоры о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов в отношении прибрежных квот (за исключением катадромных и трансграничных видов рыб);

законны ли проведенные конкурсы на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства и заключенные договоры;

законны ли проведенные конкурсы на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыбоводства и заключенные в связи с этим договоры;

законны ли проведенные конкурсы на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства и заключенные договоры;

законны ли заключенные договоры пользования водными биологическими ресурсами, которые отнесены к объектам рыболовства и общий допустимый улов которых не устанавливается;

вносились ли данными органами предложения для определения Федеральным агентством по рыболовству общих допустимых уловов применительно к квоте добычи (вылова) водных биоресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства;

каким образом реализуются полномочия по охране водных биоресурсов;

не осуществлялись ли полномочия в области охраны водных биоресурсов, отнесенные к компетенции других органов.

В органах местного самоуправления проверке подлежат вопросы:

соответствия требованиям действующего законодательства принятых органами местного самоуправления правовых актов, регулирующих отношения в области рыболовства, соблюден ли порядок их принятия;

имеются ли факты незаконного регулирования органами местного самоуправления правоотношений в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

обеспечивается ли указанными органами в соответствии с предоставленными им полномочиями возможность участия граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;

какие и в каком объеме выполняются ими рыбохозяйственные мероприятия.

В ходе проверки исполнения законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов пользователями, в том числе научно-исследовательскими учреждениями, выяснению подлежат следующие вопросы:

наличие оснований для возникновения права добычи (вылова) водных биоресурсов, предусмотренных Законом № 166-ФЗ;

соблюдение условий добычи (вылова) водных биоресурсов, установленных полученными разрешениями, заключенными договорами, принятыми решениями (в том числе в части орудий и способов лова), выделенных квот, предоставленных объемов добычи (вылова) водных биоресурсов, а также требований, установленных федеральным законодательством применительно к видам осуществляемого рыболовства;

проведение работ, обеспечивающих воспроизводство водных биоресурсов и восстанавливающих среду их обитания;

возмещение в полном объеме вреда, причиненного водным биоресурсам и (или) среде их обитания в результате деятельности пользователей;

соблюдение иного природоохранного законодательства в ходе осуществления деятельности;

соблюдение законодательства Российской Федерации в области рыболовства и охраны окружающей среды, а также международных договоров при уничтожении водных биоресурсов, добытых (выловленных) при осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях.

Все нарушения водного законодательства можно подразделить на те, которые совершаются органами власти, и допускаемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, которые осуществляют вылов водных биоресурсов или используют водоемы, имеющие рыбохозяйственное значение.

Изучение материалов прокурорских проверок показывает, что наиболее типичными нарушениями в рассматриваемой сфере являются: ненадлежащее выполнение территориальными органами Росрыболовства возложенных на них функций при организации и проведении конкурсных процедур, при производстве по делам об административных правонарушениях, нарушения при осуществлении контроля и надзора. Например, в связи с неправомерным заключением Амурским территориальным управлением Росрыболовства договора о предоставлении рыбопромыслового участка с организацией, представившей недостоверные сведения о находящемся в ее распоряжении оборудовании, прокуратурой Хабаровского края в краевой арбитражный суд предъявлено соответствующее заявление. В результате принятых мер договор расторгнут.

Прокуратурой Приморского края в судебном порядке были оспорены результаты аукционов Приморского управления Росрыболовства по реализации права на заключение договоров о за-

креплении долей квот добычи краба в той части акватории Охотского моря, где добыча указанных биоресурсов запрещена.

В нарушение ч. 1 ст. 43.3 Закона № 166-ФЗ при выявлении нарушений, содержащих признаки уголовно наказуемых деяний, работниками территориальных подразделений Росрыболовства материалы проверок в правоохранительные органы не направляются. Так, при наличии в действиях двух браконьеров признаков преступления Баренцево-Беломорское управление Росрыболовства ограничилось привлечением их к административной ответственности. Только в результате принятых Мурманской межрайонной природоохранной прокуратурой мер в отношении виновных лиц возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 256 УК РФ (незаконная добыча (вылов) водных биоресурсов), которое судом рассмотрено, вынесен обвинительный приговор.

Допускаемые сотрудниками Росрыболовства нарушения при осуществлении контрольных функций создают условия для коррупционных проявлений. В 2012–2013 гг. следственными органами возбуждены уголовные дела в отношении 25 работников Росрыболовства и подведомственных ему организаций, в том числе двух руководителей территориальных управлений.

На основании постановления прокуратуры Кондинского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры ОМВД России по району возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 159 УК РФ (мошенничество) в отношении инспектора Нижнеобского территориального управления Росрыболовства, который, используя свое служебное положение, сообщил представителю коммерческой организации заведомо ложные сведения о привлечении общества к ответственности за несвоевременное представление отчета о добыче водных биоресурсов, попросив при этом перевести денежные средства в качестве оплаты штрафа на счет банковской карты, открытой на его имя. Приговором суда инспектор признан виновным в совершении указанного преступления.

В целях завышения показателей работы в сфере административного преследования должностными лицами Росрыболовства допускается фальсификация процессуальных документов. Так, по выявленным Камчатской межрайонной природоохранной прокуратурой фактам подделки подписей в протоколах и постановлениях о назначении административного наказания следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Камчатскому краю возбуждены уголовные дела по ч. 2 ст. 292 УК РФ (служебный подлог) в отношении двух работников Северо-Восточного территориального управления. Судом виновные лица привлечены к уголовной ответственности. Такие же нарушения были отмечены и в других территориальных управлениях Росрыболовства.

Повсеместно допускаются нарушения требований законодательства при привлечении виновных к административной ответственности. К примеру, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре органами прокуратуры было установлено, что должностными лицами отдела государственного контроля, надзора, охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания по округу Нижнеобского территориального управления Росрыболовства допускаются факты рассмотрения административных дел в отсутствие правонарушителей, имеют место случаи изъятия орудий лова в присутствии лишь одного понятого, не обеспечивается своевременное исполнение вынесенных решений по вступившим в силу постановлениям по делам об административных правонарушениях.

В Амурской области по протесту прокуратуры судом отменено 5 дел об административных правонарушениях по ст. 8.33 КоАП РФ (нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных) в связи с отсутствием доказательства вины привлеченных к ответственности лиц. Также выявлены случаи ненадлежащего хранения изъятых в ходе проверок орудий лова. По данным фактам в адрес руководителя территориально-

го управления Росрыболовства внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено.

Проверкой исполнения законодательства в деятельности Кемеровского отдела государственного контроля, надзора и охраны водных биоресурсов и среды их обитания Верхнеобского территориального управления Росрыболовства установлены нарушения при составлении протоколов об административном правонарушении, факты ненадлежащего извещения лиц, в отношении которых возбуждено производство. По результатам рассмотрения представления прокуратуры Кемеровской области нарушения устранены, виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Характерным нарушением в деятельности территориальных органов Росрыболовства является непринятие должных мер по взысканию ущерба, причиненного водным биоресурсам. Так, Казанской межрайонной природоохранной прокуратурой в деятельности отдела Средневолжского территориального управления Росрыболовства по Республике Татарстан установлен факт непринятия своевременных мер ко взысканию ущерба, причиненного рыбному хозяйству в результате неправомерных действий предприятия. Так, в результате незаконного производства строительных и иных работ в акватории Куйбышевского водохранилища причинен ущерб рыбным запасам свыше 400 тыс. руб. Вместе с тем органом рыбоохраны не было обеспечено взыскание причиненного неправомерными действиями общества ущерба. Только после рассмотрения внесенного Казанским межрайонным природоохранным прокурором представления отделом были приняты меры к обеспечению взыскания ущерба, причиненного рыбному хозяйству.

Нередки также и нарушения бюджетного законодательства при расходовании денежных средств, выделяемых на аквакультуру. Например, в Республике Саха (Якутия) по материалам прокурорской проверки управлением Следственного комитета Рос-

сийской Федерации по республике 03.12.2012 возбуждено и расследуется уголовное дело по ч. 4 ст. 159 УК РФ по факту хищения 2 млн руб., выделенных региональному рыболовному заводу из республиканского бюджета в качестве субсидии на возмещение части затрат по выполнению рыбопроизводных работ.

Ненадлежащее осуществление территориальными подразделениями Росрыболовства, органами власти субъектов Российской Федерации контрольных функций в данной сфере правоотношений способствует распространенности фактов незаконной добычи биоресурсов, в том числе с использованием запрещенных орудий лова, другим нарушениям законодательства в указанной сфере. В свою очередь данное обстоятельство негативно отражается на функционировании всей рыбохозяйственной отрасли страны.

По-прежнему высок уровень активности браконьеров в рассматриваемой сфере, об этом свидетельствуют многочисленные случаи реализации рыбной продукции, запрещенной либо ограниченной к обороту, которые выявляются прокурорами в ходе проверок. По постановлениям Калининградского межрайонного природоохранного прокурора в июне 2012 г. два предпринимателя привлечены к административной ответственности по ст. 8.35 КоАП РФ (уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных) за продажу кумжи, занесенной в Красную книгу Российской Федерации.

В ходе проведенной прокуратурой Центрального района г. Волгограда проверки установлено, что двое предпринимателей на рынке города продавали более 14 кг кутума, занесенного в Международную Красную книгу и Красную книгу Российской Федерации. По материалам проверки УМВД России по г. Волгограду в отношении виновных возбуждены уголовные дела по ч. 1 ст. 175 (приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем) и п. «а» ч. 1 ст. 256 УК РФ. Аналогичные нарушения выявлены и в других субъектах Российской Федерации.

Повсеместно прокурорами вскрываются факты загрязнения водоохраных зон водных объектов рыбохозяйственного значения либо незаконного осуществления на них хозяйственной деятельности. В Калининградской области Полесским районным судом прекращено производство по делу по заявлению природоохранного прокурора в связи с добровольным исполнением ответчиком требований о понуждении приостановить эксплуатацию нежилого здания и обратиться в территориальный орган Росрыболовства для согласования размещения объекта строительства в водоохранной зоне реки Деймы.

В Орловской области вследствие сверхнормативного сброса загрязняющих веществ в реки Оку и Лисицу произошла гибель рыбы разных видов в количестве свыше 2,5 тыс. штук, что повлекло причинение существенного вреда в размере 1 млн руб. По материалам прокурорской проверки по данному факту возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 250 УК РФ (загрязнение вод).

С.Н. ЖБАНКОВ
Надзор за исполнением
лесного законодательства

Согласно п. 9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» при организации надзора за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов прокуроры должны исходить из сложившейся на поднадзорной территории экологической ситуации.

В пожароопасный период указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2011 № 127/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров» прокурорам предписано еженедельно анализировать и обобщать состояние законности и прокурорского надзора в сфере охраны лесов от пожаров.

Следовательно, прокурор должен обладать полной и объективной информацией, характеризующей экологическую обстановку и состояние законности в сфере лесных отношений на поднадзорной территории.

Значительный объем информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках содержится в формах ведомственной и федеральной статистической отчетности.

Приказом Рослесхоза от 14.02.2012 № 47 установлены формы отчетов об использовании, охране, защите, воспроизводстве

лесов, лесоразведении. Отчеты ежеквартально представляются гражданами и юридическими лицами, осуществляющими использование лесов и мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов, в органы государственной власти, уполномоченные на ведение государственного лесного реестра на соответствующей территории.

Ведение государственного лесного реестра, внесение в него изменений осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со ст. 81 – 84 ЛК РФ. Обобщение документированной информации, содержащейся в государственном лесном реестре, осуществляет Федеральное агентство лесного хозяйства.

Государственный лесной реестр представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках.

Названный реестр включает сведения:

- 1) о составе земель лесного фонда, составе земель иных категорий, на которых расположены леса;
- 2) о лесничествах, лесопарках, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах;
- 3) о защитных лесах, об их категориях, об эксплуатационных лесах, о резервных лесах;
- 4) об особо защитных участках лесов, о зонах с особыми условиями использования территорий;
- 5) о лесных участках;
- 6) о количественных, качественных, экономических характеристиках лесов и лесных ресурсов;
- 7) об использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов, в том числе о лесном семеноводстве;
- 8) о предоставлении лесов гражданам, юридическим лицам.

Кроме того, юридические лица и индивидуальные предприниматели направляют в территориальные органы Росстата отчеты

ты по форме № 1-ЛХ «Сведения о воспроизводстве лесов и лесоразведении» и форме № 12-ЛХ «Сведения о защите лесов».

Статьей 83 ЛК РФ определен перечень полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с приказом Рослесхоза от 27.06.2011 № 245 органы государственной власти субъектов Российской Федерации ежеквартально отчитываются перед Федеральным агентством лесного хозяйства об осуществлении этих полномочий по формам от 1-ОИП до 25-ОИП.

Данные формы содержат массу необходимой в процессе организации проверок информации. В частности, в них содержатся сведения о лесном плане субъекта Российской Федерации и лесохозяйственных регламентах лесничеств (лесопарков), о лесных пожарах, нарушениях лесного законодательства, загрязнении лесных земель радионуклидами, очагах вредителей и болезней леса и т.д.

При планировании и проведении проверки нередко возникает необходимость определения границ лесов на местности. Карты с обозначением границ лесничеств, лесопарков, а также зон их планируемого освоения прилагаются к лесному плану субъекта Российской Федерации.

Основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка.

В нем содержится информация:

- о видах разрешенного использования лесов;
- о возрасте рубок, расчетной лесосеке, сроках использования лесов и другие параметры их разрешенного использования;
- об ограничениях использования лесов;
- о требованиях к охране, защите, воспроизводству лесов.

Федеральным агентством лесного хозяйства в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда и землях иных ка-

тегорий, наземными и аэрокосмическими способами проводится государственная инвентаризация лесов. По ее итогам составляются отчеты об обобщенных результатах государственной инвентаризации лесов по субъектам Российской Федерации, включающие результаты государственной инвентаризации лесов по лесничествам. Копии этих отчетов направляются Рослесхозом в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные заинтересованные органы государственной власти, органы местного самоуправления. Прокурору в ходе проверки наиболее интересна содержащаяся в отчетах оценка мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов. В частности, в них фиксируются результаты проверок фактов нарушений лесного законодательства, выявленных при проведении дистанционного мониторинга использования лесов (о рубках без документов, незаконном использовании земель лесного фонда), данные о движении дел по взысканию ущерба и т.д.

Если проверка исполнения лесного законодательства включает вопросы охраны лесов от пожаров, прокурору необходимо ознакомиться со сводным планом тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации, который содержит общую характеристику лесов на территории субъекта Российской Федерации, а также устанавливает:

- меры по противопожарному обустройству населенных пунктов, объектов экономики и инфраструктуры;

- перечень и состав лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, порядок привлечения и использования таких средств в соответствии с уровнем пожарной опасности в лесах;

- состав сил и перечень средств подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований, которые могут быть привлечены к тушению лесных пожаров, и порядок привлечения таких сил и средств в соответствии с уровнем пожарной опасности в лесах;

мероприятия по координации работ, связанные с тушением лесных пожаров;

меры по созданию резерва пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, транспортных средств и горюче-смазочных материалов;

перечень лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, подлежащих включению в межрегиональный план маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования;

иные мероприятия.

Графическая часть сводного плана включает в себя карты-схемы мест дислокации лесопожарных и аварийно-спасательных формирований на территории субъекта Российской Федерации, которые могут быть привлечены к тушению лесных пожаров, маршруты авиационного патрулирования, зон наземного, авиационного и космического мониторинга.

Кроме этого, следует проанализировать данные, характеризующие лесопожарную обстановку на поднадзорной территории.

В территориальном органе Рослесхоза имеется оперативная информация, содержащая сведения:

о количестве пожаров и пройденной огнем площади с начала пожароопасного периода;

о причинах возникновения пожаров (по вине граждан, сельскохозяйственные палы, от грозových разрядов и т.д.);

о крупных пожарах (площадью более 25 гектаров в зоне наземной охраны лесов и более 200 гектаров в зоне авиационной охраны лесов);

о пожарах, произошедших на особо охраняемых природных территориях;

о пожарах, перешедших на населенные пункты, а также повлекших человеческие жертвы либо уничтожение имущества.

Информацию о готовности населенных пунктов к пожароопасному периоду можно получить в территориальных подразделениях МЧС России.

Источниками информации о нарушениях лесного законодательства могут быть также жалобы и обращения граждан, предприятий и организаций в правоохранительные, контролирующие органы (в том числе осуществляющие контроль за расходованием бюджетных средств), органы государственной власти и местного самоуправления; материалы проверок, проведенных контролирующими органами; сообщения средств массовой информации.

Сведения о количестве преступлений, совершенных по ст. 260 УК РФ (незаконная рубка леса) и 261 УК РФ (уничтожение и повреждение лесных насаждений), отражены в форме 1-ЕГС (утв. приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.07.2012 № 250).

Проверкой необходимо охватить все органы, наделенные полномочиями в области лесных отношений. Поскольку полномочиями в области лесных отношений наделены несколько органов, проверяющему необходимо четко определить компетенцию каждого из них.

Объем этих полномочий для органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления установлен ст. 81–84 ЛК РФ.

Полномочия Российской Федерации разделены на две подгруппы – полномочия, осуществляемые непосредственно федеральными органами государственной власти (ст. 81 ЛК РФ), и полномочия, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 83 ЛК РФ).

В ст. 81 ЛК РФ за органами государственной власти Российской Федерации закреплено осуществление практически всех ключевых нормотворческих полномочий, а также части контрольно-надзорных и исполнительно-распорядительных полномочий в области лесных отношений.

Основная масса нормативных правовых актов, регулирующих лесные отношения, принимается Правительством Российской Федерации и уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, т.е. Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 на названное Министерство возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений, изучения, использования, воспроизводства и охраны лесов, а также земельных отношений, связанных с переводом земель лесного фонда в земли другой категории.

Федеральным органом исполнительной власти, который наделен правом осуществлять полномочия Российской Федерации в сфере лесных отношений, носящие характер надзорных и исполнительно-распорядительных, является в соответствии с Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 736, Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз).

Согласно ст. 1 названного постановления на Рослесхоз возложены функции по федеральному лесному надзору (лесной охране) (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

За Рослесхозом закреплены полномочия по установлению возрастов рубок, рассмотрению материалов о переводе земель лесного фонда или земельных участков земель лесного фонда в земли других (иных) категорий, государственной инвентаризации лесов, обобщению содержащейся в государственном лесном реестре документированной информации, согласованию заявок на реализацию инвестиционных проектов в области освоения лесов, организации лесного семеноводства, организации и

обеспечению лесопатологического мониторинга в лесах, расположенных на землях лесного фонда, и др.

Поскольку практически все полномочия в области лесных отношений, в том числе по организации использования лесов и их охраны, переданы Российской Федерацией для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 83 ЛК РФ), отдельно следует выделить следующую группу полномочий Рослесхоза:

контроль за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов переданных полномочий с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений;

контроль за осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий, в установленном порядке к дисциплинарной ответственности, в том числе к освобождению от занимаемой должности;

оценка эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий, подготовка при необходимости представления об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

контроль за расходованием средств, предоставляемых на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, в пределах своей компетенции.

Непосредственное управление и надзор Рослесхоз осуществляет в отношении ограниченного круга лесничеств и лесопарков.

Так, функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в области лесных отношений Рослесхоз осуществляет в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в ч. 2 ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации, и (или) в случаях, когда указанные полномочия изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Полномочия по осуществлению государственного пожарного надзора и государственного лесного надзора (лесной охраны) на землях лесного фонда Рослесхоз осуществляет в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в ч. 2 ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации, в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, и в случаях, когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации, изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 83 ЛК РФ к полномочиям Российской Федерации в области лесных отношений, переданным для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся:

- разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;

- предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организация и проведение соответствующих аукционов;

- выдача разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда;

- организация использования лесов, их охраны (в том числе осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных

пожаров), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов (в том числе создание и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для охраны, защиты и воспроизводства лесов) на землях лесного фонда;

ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации;

осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах (за исключением лесов, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий федерального значения);

проведение на землях лесного фонда лесоустройства (за исключением проектирования лесничеств, лесопарков, эксплуатационных, защитных, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов);

установление перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), и перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный пожарный надзор в лесах.

Правовой режим осуществления переданных полномочий существенно отличается от режима осуществления собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 82 ЛК РФ) по следующим основным параметрам:

порядку и условиям финансирования реализации полномочий: переданные полномочия осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета, собственные – за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации;

уровню самостоятельности осуществления полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Помимо этого, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 82 ЛК РФ осуществляют полномочия по владению, пользованию, распоряжению и охране лесных участков, находящихся в их собственности.

При этом собственные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно классифицировать по критерию их содержания на две группы, выделив нормотворческие полномочия и полномочия, связанные с осуществлением правомочий собственника лесных участков.

К нормотворческим полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся:

нормотворческие полномочия, связанные с установлением порядка заготовки установленных в ЛК РФ лесных ресурсов для собственных нужд (утверждение порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд; установление порядка заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд; установление порядка заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд; установление порядка заключения договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, а также ставок платы по данным договорам);

иные нормотворческие полномочия, установленные ЛК РФ (установление правил использования лесов для ведения охотничьего хозяйства; установление исключительных случаев заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений).

В ст. 82 ЛК РФ закреплены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, связанные с осуществлением правомочий собственника лесных участков:

владение, пользование, распоряжение лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находя-

щегося в собственности субъекта Российской Федерации, в целях его аренды;

установление ставок платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации.

В отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, полномочиями по владению, пользованию, распоряжению такими лесными участками, осуществлению лесного контроля наделены органы местного самоуправления.

Вопросы местного значения, относящиеся к предмету лесного законодательства, закреплены в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 19 и 32 ч. 1 ст. 14, п. 25 и 38 ч. 1 ст. 16 и др.). Наряду с этим в самом Лесном кодексе Российской Федерации определены полномочия органов местного самоуправления (ст. 84).

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся:

владение, пользование, распоряжение такими лесными участками;

установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды;

установление ставок платы за единицу объема древесины;

разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение муниципальной экспертизы проектов освоения лесов;

осуществление муниципального лесного контроля в отношении таких лесных участков;

организация осуществления мер пожарной безопасности в лесах;

разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов лесничеств, лесопарков, расположенных на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса.

Исходя из определенных ЛК РФ полномочий можно выделить группу вопросов, подлежащих проверке во всех органах, наделенных функциями управления в области использования, охраны и защиты лесов.

В территориальных органах Рослесхоза, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, администрациях особо охраняемых природных территорий федерального значения, территориальных органах исполнительной власти, уполномоченных в области обороны и безопасности, надлежит установить:

имеется ли тенденция изменения общей площади лесов, и в случае ее уменьшения выяснить причины указанного процесса;

осуществлен ли в полном объеме государственный кадастровый учет лесных участков, и если нет, то по каким причинам;

зарегистрировано ли право собственности на лесные участки, внесены ли сведения в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, если нет, то по каким причинам, законны ли принятые решения;

проведено ли лесоустройство (проектирование лесничеств и лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов, лесных участков, закрепление на местности местоположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов и лесных участков, таксация лесов, мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов);

утверждены ли лесохозяйственные регламенты, их соответствие федеральному законодательству;

соблюдение требований Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», приказа Минэко-

номразвития России от 05.07.2010 № 270 «Об особенностях размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и заключения договоров» при размещении заказов на осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности; исполнен ли фактически предмет контракта;

организована ли должным образом охрана лесов от пожаров и незаконных порубок;

разработаны ли планы тушения лесных пожаров; соответствуют ли форма и порядок утверждения планов постановлению Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 377 «Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы»; при проверке планов тушения пожаров на особо охраняемых природных территориях установить, не содержатся ли в них противопожарные мероприятия, несовместимые с режимом территории (сплошные рубки лесных насаждений, устройство минерализованных полос в местах запрета всякой деятельности и др.);

соответствуют ли мероприятия, намеченные планами, объемам мероприятий, предусмотренных лесным планом субъекта Российской Федерации и лесохозяйственными регламентами;

заключены ли с территориальными органами Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий соглашения о привлечении сил и средств подразделений пожарной охраны, гарнизонов пожарной охраны для ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров;

соблюдение Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах, утвержденного приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 471;

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

соответствует ли организация работы баз авиационной охраны лесов от пожаров Порядку организации и выполнения авиационных работ по охране и защите лесов, утвержденному приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 470, в том числе выдерживается ли нормативная кратность патрулирования территории лесного фонда;

в достаточной ли степени осуществляется мониторинг пожарной безопасности в лесах и лесных пожарах;

достаточно ли пожарно-химических станций, оснащены ли они необходимой техникой, оборудованием, инвентарем, транспортными средствами;

выполнены ли в полном объеме мероприятия по противопожарному обустройству лесов: устройство минерализованных полос, строительство и содержание дорог противопожарного назначения и др.;

осуществляются ли иные меры пожарной безопасности в лесах (инструктаж работников, информирование отдыхающих об общих требованиях пожарной безопасности, запрет разведения костров в лесном массиве, очистка леса от мусора и т.д.).

Кроме этого, в Рослесхозе и его территориальных подразделениях необходимо проверить:

соблюдение требований законодательства при реализации функций по контролю и надзору за осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области лесных отношений, в том числе по осуществлению государственного лесного контроля (надзора) и расходовании средств, предоставляемых на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета;

соответствуют ли данным космического мониторинга данные статистической отчетности о площади пожаров и незаконных ру-

бок, представляемых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; если нет, выясняются ли причины расхождения и принимаются ли в связи с этим меры;

соблюдение требований законодательства при оказании государственных услуг;

соблюдение порядка рассмотрения материалов о переводе земель лесного фонда или земельных участков земель лесного фонда в земли других (иных) категорий; проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, генеральных планов населенных пунктов, схем территориального планирования муниципальных районов;

проводится ли и в полном ли объеме государственная инвентаризация лесов;

организовано ли лесное семеноводство и семенной контроль в отношении семян лесных растений;

обеспечено ли проектирование лесничеств и лесопарков, а также закрепление на местности местоположения их границ, проектирование эксплуатационных лесов, резервных лесов, защитных лесов, особо защитных участков лесов и закрепление на местности местоположения их границ;

согласовывались ли своевременно и обоснованно заявки на реализацию инвестиционных проектов в области освоения лесов;

соблюдается ли порядок лицензирования деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, лесных пожаров.

В региональных органах государственной власти следует проверить исполнение законодательства при реализации полномочий, предусмотренных ст. 82, 83 Лесного кодекса Российской Федерации, в том числе:

соответствуют ли нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующие правоотношения в лесной сфере, федеральным законам;

приняты ли региональные программы в области использования и охраны лесов, исполнены ли в полном объеме запланированные ими мероприятия;

наличие нормативных правовых актов, регулирующих лесные отношения, принятие которых отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе: порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд; порядок заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд; порядок заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд; ставки платы за единицу объема лесных ресурсов; ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, в целях его аренды; ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации; платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд;

не принимались ли акты и (или) не осуществлялись ли действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции в области использования лесов;

реализовано ли право утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций по переданным Российской Федерацией полномочиям в сфере лесных отношений, не противоречат ли регламенты требованиям законодательства Российской Федерации;

согласована ли структура уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные им полномочия, а также назначение на должность руководителя органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные ему полномочия;

определены ли органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации перечни должностных лиц органов, осу-

ществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) и государственный пожарный надзор в лесах;

разработан ли в субъекте Российской Федерации лесной план, соответствует ли он требованиям приказа Рослесхоза от 05.10.2011 № 423 «Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки», лесохозяйственные регламенты;

своевременно ли утвержден высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) сводный план тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации; соблюден ли порядок его разработки, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2011 № 378 «Об утверждении Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации»;

соблюдение экспертной комиссией, образованной для осуществления государственной экспертизы проектов освоения лесов, Порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов, утвержденного приказом Рослесхоза от 22.12.2011 № 545;

соблюдение Порядка ведения государственного лесного реестра, утвержденного приказом Рослесхоза от 30.05.2011 № 194;

ведется и в полном ли объеме государственный лесной реестр в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации;

определены ли функциональные зоны лесопарковых зон, площади лесопарковых и зеленых зон, установлены ли их границы;

соблюдение требований законодательства при распоряжении лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

соблюдение порядка предоставления в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользо-

вание, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключения договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организации и проведения соответствующих аукционов;

соблюдение порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной собственности;

законность выданных разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда; не выдавались ли такие разрешения на землях лесного фонда без предоставления лесного участка (ч. 3 ст. 43 ЛК РФ) при фактическом проведении рубок лесных насаждений, строительстве объектов капитального строительства;

своевременно ли и в полном объеме представляется в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти отчет о расходовании предоставленных из федерального бюджета субвенций, достижении целевых прогнозных показателей в случае их установления, о нормативных правовых актах, издаваемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных им полномочий;

целевым ли образом используются субвенции, предоставляемые из федерального бюджета на реализацию переданных Российской Федерацией полномочий в сфере лесных отношений;

создано ли специализированное государственное бюджетное или автономное учреждение, подведомственное органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющее выполнение работ по тушению лесных пожаров и осуществлению отдельных мер пожарной безопасности в лесах. Обеспечено ли учреждение всеми средствами предупреждения и тушения лесных пожаров;

вводились ли на территории субъекта Российской Федерации ограничения пребывания граждан в лесах, законность принятых решений;

вводился ли на территории субъекта Российской Федерации режим чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вслед-

ствие лесных пожаров; если да, то были ли при этом соблюдены Правила введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 376;

принимались ли решения о наложении карантина при заражении лесов карантинными видами вредителей; если да, то был ли при этом соблюден порядок, установленный приказом Минсельхоза России от 13.02.2008 № 43 «Об установлении и упразднении карантинной фитосанитарной зоны, установлении и отмене карантинного фитосанитарного режима, о наложении и снятии карантина»;

представляют ли своевременно и в полном объеме уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные им полномочия в области лесных отношений, данные о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти;

не было ли расхождений между данными Рослесхоза и субъектов Российской Федерации по покрытой лесом площади, пройденной огнем с начала пожароопасного сезона; если расхождения были, то каковы их причины;

обеспечивается ли своевременное представление в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти ежеквартального отчета о расходовании предоставленных из федерального бюджета субвенций, о достижении целевых прогнозных показателей в случае их установления, о нормативных правовых актах, издаваемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных ему полномочий;

законность расходования органами власти субъекта Российской Федерации средств субвенций, выделенных на осуществление переданных полномочий в сфере лесных отношений;

имели ли место случаи ограничения и приостановления использования лесов, законность принятых решений;

проводят ли органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации натурные проверки по фактам нарушений лесного законодательства, выявленным при осуществлении мероприятий по государственной инвентаризации лесов, принимаются ли меры по взысканию ущерба, привлечению нарушителей к ответственности, направляются ли материалы проверок в установленном порядке в правоохранительные органы и органы прокуратуры.

В органах местного самоуправления необходимо выяснить:

не противоречат ли муниципальные правовые акты, регулирующие правоотношения в лесной сфере, федеральному законодательству;

установлены ли ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка в целях его аренды, а также ставки платы за единицу объема древесины;

приняты ли административные регламенты предоставления муниципальных услуг и исполнения муниципальных функций в сфере лесных отношений, их соответствие федеральному законодательству;

соблюдение экспертными комиссиями, образованными органами местного самоуправления для осуществления муниципальной экспертизы проектов освоения лесов, Порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов, утвержденного приказом Рослесхоза от 22.12.2011 № 545;

соблюдение порядка организации и проведения аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений (ст. 78–80 ЛК РФ);

соблюдение порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в муниципальной собственности;

имели ли место случаи ограничения и приостановления использования лесов, законность принятых решений;

используется ли установленное ч. 3 ст. 51 ЛК РФ право досрочного расторжения договоров в случае невыполнения гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов.

В случае, если органы местного самоуправления наделялись отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, установить законность расходования бюджетных средств.

Органы федерального государственного лесного надзора осуществляют федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) и пожарный надзор.

К этим органам относятся Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации. Федеральный государственный лесной надзор и пожарный надзор в лесах могут также осуществлять государственные учреждения, подведомственные органам государственной власти субъектов Российской Федерации и Федеральному агентству лесного хозяйства. Органами местного самоуправления осуществляется муниципальный лесной контроль в лесах, находящихся в муниципальной собственности.

В названных органах необходимо проверить:

своевременность и полноту мер по выявлению фактов незаконных рубок лесных насаждений;

соблюдение государственными лесными инспекторами или лесничими, осуществляющими федеральный государственный

лесной надзор (лесную охрану), нормативов патрулирования лесов, утвержденных приказом Рослесхоза от 06.06.2012 № 240;

осуществляются ли проверки готовности к пожароопасному сезону юридических и физических лиц, использующих леса на территории лесного фонда;

полноту и законность принятых по результатам мероприятий по контролю в лесах мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

во всех ли случаях при наличии оснований и в полном ли объеме рассчитывался вред (ущерб), причиненный лесным ресурсам, в каждом ли случае он взыскан;

во всех ли случаях при наличии оснований материалы своевременно переданы в правоохранительные органы;

соблюдение требований административного законодательства при конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения;

предотвращение и реальное устранение нарушений лесного законодательства, привлечение виновных лиц к ответственности;

организован ли контроль за исполнением выданных предписаний и уплатой штрафов;

соблюдение требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», ст. 6.1 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;

проверяется ли наличие у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по тушению лесных пожаров, соответствующей лицензии, предусмотренной п. 14. ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Помимо вышеперечисленных органов отдельные полномочия в области лесных отношений выполняют и иные органы.

В территориальных органах МЧС России следует проверить исполнение законодательства при исполнении функций по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, соблюдению требований законодательства при осуществлении государственного контроля (надзора), в том числе:

организован и осуществляется ли надлежащим образом надзор за выполнением органами местного самоуправления, организациями и гражданами установленных требований по защите населения и территорий от пожаров;

осуществляются ли необходимые контрольные мероприятия в сфере создания локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов; выполнения функций по информированию населения о прогнозируемых и возникших пожарах;

полноту мер, принимаемых в ходе государственного контроля (надзора), своевременность выдачи и исполнения предписаний, составления протоколов об административных правонарушениях, приостановления деятельности объектов, представляющих угрозу безопасности населения;

готовность сил и средств, необходимых для профилактики и тушения лесных пожаров.

В территориальных органах Россельхознадзора установить:

осуществляется ли систематическое карантинное фитосанитарное обследование лесов;

в случае выявления заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами соблюдение Порядка установления карантинной фитосанитарной зоны и карантинного фитосанитарного режима, определенного приказом Минсельхоза России от 13.02.2008 № 43;

соблюдение Порядка организации работ по выдаче фитосанитарных сертификатов и карантинных сертификатов, утвержденного приказом Минсельхоза России от 14.03.2007 № 163;

не имел ли места избирательный подход при принятии решений о выдаче или об отказе в выдаче фитосанитарных сертифи-

катов, карантинных сертификатов; соблюден ли трехдневный срок рассмотрения заявки и выдачи сертификатов.

Органами прокуратуры ежегодно выявляется значительное количество нарушений лесного законодательства. Обобщение практики прокурорского надзора позволяет выделить наиболее характерные из них.

Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления допускаются многочисленные нарушения при осуществлении нормотворческих функций в сфере лесных отношений. Только в 2012 г. прокурорами было выявлено свыше 1,5 тыс. незаконных правовых актов этих органов. Так, региональные и муниципальные правовые акты принимаются с превышением установленной компетенции, действующие акты не приводятся своевременно в соответствие с федеральным законодательством в случае его изменения.

Распространены нарушения при распоряжении участками лесного фонда.

Зачастую не соблюдается порядок проведения аукционов на право заключения договоров аренды лесных участков, в том числе:

нарушаются порядок и сроки опубликования и размещения извещений о проведении аукционов;

извещения и документация об аукционе не соответствует требованиям ст. 79 ЛК РФ, отсутствует четкая и подробная информация о предмете аукциона, местоположении лесных участков, их границах;

в аукционную документацию включаются дополнительные, не предусмотренные законодательством требования к участникам аукциона, а также требования об указании и приложении в составе заявок сведений и документов, не предусмотренных ЛК РФ;

нарушается процедура приема заявок, их рассмотрения и оценки;

имеют место необоснованные отказы в допуске к аукциону, а также допуск, признание победителями аукциона организаций, не внесших установленный задаток, предоставивших неполный комплект документов или документы, очевидно противоречащие требованиям ст. 79 ЛК РФ.

Допускаются факты заключения незаконных договоров аренды лесных участков и договоров купли-продажи лесных насаждений без проведения аукционов в случаях, когда их проведение является обязательным.

Нередко нарушается порядок заключения договоров аренды лесного участка, в том числе не включаются положения об ответственности за нарушение условий договора о выплате неустойки.

Выявляются случаи заключения незаконных договоров аренды лесных участков и договоров купли-продажи лесных насаждений на участках лесного фонда, не подлежащих передаче гражданам и юридическим лицам для заготовки древесины (лесопарковые зоны, водоохранные зоны и т.д.).

В органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации вскрываются факты незаконной передачи полномочий органов государственной власти коммерческим организациям (например, по отводу и таксации лесосек при заготовке древесины).

Имеют место нарушения при отводе и таксации лесосек и составлении лесохозяйственных регламентов. Так, по договоренности между лесничими и заготовителями древесины занижается количество подлежащей вырубке древесины (выход деловой древесины), средний размер деревьев, границы лесного участка, качественные характеристики лесных насаждений и другие параметры. Цель таких действий – искусственное снижение арендной платы за использование лесов.

При составлении лесохозяйственных регламентов заранее по согласованию с потенциальными лесопользователями лесничие

могут вносить заведомо ложные сведения в части видов разрешенного использования лесов, возрастов рубок, нормативов и параметров расчетной лесосеки, иных параметров разрешенного использования лесов, ограничений использования лесов, требований к охране, защите и воспроизводству лесов с целью занижения выхода древесины, в первую очередь деловой.

Благодатная почва для нарушений имеется при осуществлении мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов. Лесничими могут отводиться для осуществления рубок ухода лесные участки, содержащие большое количество деловой древесины.

Кроме того, при организации мероприятий по воспроизводству, охране и защите лесов распространены нарушения требований Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Как правило, они связаны с ненадлежащим информационным обеспечением данных процедур, установлением дополнительных требований к участникам размещения заказов с целью ограничения конкуренции, необоснованным отклонением заявок, несоответствием договоров условиям извещения. Распространены факты отсутствия контроля за выполнением указанных мероприятий, включения в акты приемки-передачи выполненных работ заведомо недостоверных сведений.

С учетом складывающейся на протяжении последних лет во многих регионах неблагоприятной пожароопасной ситуации особое внимание прокурорами уделяется надзору за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров. Не менее актуальна также проблема незаконных рубок.

Обобщение практики прокурорского надзора на данном направлении свидетельствует, что распространенный характер в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеют следующие нарушения:

несвоевременно разрабатываются проекты сводного плана тушения лесных пожаров;

представляется в Рослесхоз недостоверная информация о пройденной лесными пожарами площади;

не принимается достаточных мер по укомплектованию лесничеств кадрами;

не налажена должным образом работа по выявлению фактов незаконных порубок леса, установлению виновных лиц;

не принимается достаточных мер по созданию необходимой для выявления и оперативной ликвидации лесных пожаров материально-технической базы: не соблюдается режим авиапатрулирования, не соответствует установленным нормативам численность парашютно-десантных служб;

ослаблен контроль за исполнением лесопользователями требований лесного законодательства, условий договоров аренды;

при заключении договоров аренды участков лесного фонда требования к арендатору по обеспечению средствами пожаротушения в местах использования лесов устанавливаются ниже предусмотренных законодательством, объемы работ по противопожарному обустройству лесов меньше определенных в проектах освоения лесов;

не контролируется фактическое устранение лесопользователями выявленных при проведении надзорных мероприятий нарушений.

Ослаблена работа и по охране лесов от пожаров и незаконных рубок на заповедных территориях. Наиболее часто при проверке исполнения лесного законодательства в администрациях особо охраняемых природных территорий выявляются такие нарушения:

не проводится предусмотренное графиками патрулирование территорий в целях выявления незаконных рубок леса, очагов лесных пожаров, других нарушений лесного законодательства;

не принимаются достаточные меры по созданию необходимой для выявления и оперативной ликвидации лесных пожаров

материально-технической базы (в том числе пожарных наблюдательных пунктов, пожарно-химических станций, противопожарной техники, радиостанций, спецодежды, средств индивидуальной защиты);

не выполняются запланированные мероприятия по строительству и ремонту дорог, прокладке просек, противопожарных разрывов, устройству противопожарных минерализованных полос.

Многочисленные нарушения при исполнении полномочий в области лесных отношений допускаются органами местного самоуправления, в том числе:

не принимаются меры по постановке на учет в государственном лесном реестре земли, покрытые лесом, оформлению их в муниципальную собственность;

предоставление гражданам древесины для собственных нужд в нарушение установленного законами субъектов Российской Федерации порядка и с превышением нормативов;

не принимаются меры по предотвращению загрязнения лесов бытовыми отходами и очистке лесных участков от стихийно образовавшихся свалок;

не принимаются меры по охране населенных пунктов от лесных пожаров, в том числе:

не обеспечиваются условия для забора воды в целях пожаротушения из источников наружного водоснабжения, в том числе не обустроены подъезды к источникам воды (рекам, озерам, прудам) с площадками, имеющими твердое покрытие, отсутствуют мотопомпы, водонапорные башни не приспособлены для отбора воды пожарной техникой;

не принимаются меры для организации добровольной пожарной охраны;

не создаются системы оповещения населения о пожаре;

не принимаются меры по устройству противопожарных минерализованных полос населенных пунктов на участках, прилегающих к лесу;

не приобретаются в достаточном количестве противопожарный инвентарь, пожарная техника;

в существующие планы, схемы и программы развития территорий поселений и городских округов не включаются вопросы обеспечения первичных мер пожарной безопасности;

не очищаются от бытового мусора территории поселений, прилегающие к лесным массивам;

не контролируется выжигание сухой травы на сельскохозяйственных угодьях;

не организуется дежурство в населенных пунктах, вблизи которых имеются очаги лесных и торфяных пожаров.

При проверках территориальных органов Россельхознадзора выявляются случаи выдачи фитосанитарных сертификатов и карантинных сертификатов на древесину и пиломатериалы в отсутствие заверенных в установленном порядке копий свидетельства о внесении записи о заявителе в Единый государственный реестр юридических лиц или Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, свидетельства о постановке заявителя на учет в налоговом органе (для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей соответственно).

При проверке органов, осуществляющих надзор за исполнением лесного законодательства лесопользователями, необходимо обратить внимание на полноту проводимых мероприятий, в том числе установить, принимаются ли достаточные меры к выявлению и пресечению следующих наиболее распространенных нарушений в их деятельности:

отсутствие проекта освоения лесов (ст. 88 ЛК РФ);

отсутствие заключения государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов (ст. 89 ЛК РФ, Порядок государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов, утвержденный приказом Минприроды России от 14.05.2007 № 125);

невыполнение лесопользователями указанных в проекте освоения лесов и договорах мероприятий по охране лесов;

несоблюдение лесопользователями требований Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 417, в том числе о проведении одновременно с заготовкой древесины очистки мест рубок (лесосек) от порубочных остатков;

самовольное занятие лесных участков под складирование заготовленной древесины и в других целях;

загрязнение лесов отходами производства и потребления, организация несанкционированных свалок;

рубка древесины за пределами предоставленных участков;

использование участков лесного фонда на основании договоров, не прошедших государственную регистрацию прав на недвижимое имущество вопреки ст. 93 ЛК РФ, ст. 26 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и, следовательно, в силу п. 3 ст. 433 ГК РФ считающихся не заключенными и не порождающими обязанностей;

нарушение требований ст. 26 ЛК РФ о ежегодном представлении лесной декларации (заявления об использовании лесов согласно проекту освоения лесов) в органы государственной власти или местного самоуправления в соответствии с их полномочиями;

несоблюдение условий договора аренды, в том числе в части осуществления мер противопожарного обустройства лесов.

Кроме того, особое внимание следует уделить организации работы по контролю за исполнением законодательства в деятельности пунктов приема и отгрузки древесины.

Наиболее часто встречаются следующие нарушения:

самовольное занятие размещения земельных участков под размещение пунктов приема и отгрузки древесины;

предоставление недостоверных сведений о количестве принятой и отгруженной древесины.

При проведении проверки следует давать оценку выявленным нарушениям на предмет наличия коррупционной составляющей.

Принимая меры к установлению фактов коррупции, основываться на определении, содержащемся в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Особое внимание обращать на факты аффилированности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления с организациями, являющимися сторонами по сделкам, заключаемым в отношении лесных участков, принять меры к установлению конфликта интересов.

Список нормативных правовых актов

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»

Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране»

Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»

Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»

Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

Федеральный закон от 21.07.2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

Федеральный закон от 15.07.2000 № 99-ФЗ «О карантине растений»

Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.2012 № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений»

Постановление Правительства Российской Федерации от 31.01.2012 № 69 «О лицензировании деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров»

Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2011 № 281 «О мерах противопожарного обустройства лесов»

Постановление Правительства Российской Федерации от 05.05.2011 № 344 «Об утверждении Правил привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны для ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров»

Постановление Правительства Российской Федерации от 05.05.2011 № 345 «О предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на приобретение специализированной лесопожарной техники и оборудования»

Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2011 № 378 «Об утверждении Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации»

Постановление Правительства Российской Федерации от 18.08.2011 № 687 «Об утверждении Правил осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах»

Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров»

Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 377 «Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы»

Постановление Правительства Российской Федерации от 03.08.2010 № 595 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного пожарного надзора в лесах»

Постановление Правительства Российской Федерации от 08.05.2007 № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства»

Постановление Правительства Российской Федерации от 22.06.2007 № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора»

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах»

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 418 «Об утверждении Положения об особенностях размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и заключения договоров»

Постановление Правительства Российской Федерации от 29.06.2007 № 414 «Об утверждении правил санитарной безопасности в лесах»

Постановление Правительства Российской Федерации от 15.03.2007 № 162 «Об утверждении перечня видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается»

Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2007 № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности»

Постановление Правительства Российской Федерации от 22.06.2007 № 395 «Об установлении максимального объема древесины, подлежащей заготовке лицом, группой лиц»

Постановление Правительства Российской Федерации от 18.06.2007 № 377 «О правилах проведения лесоустройства»

Постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 № 1007 «Об утверждении Положения об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон»

Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.2007 «О проведении государственной инвентаризации лесов»

Постановление Правительства Российской Федерации от 24.04.2007 № 246 «Об утверждении Положения о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации»

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.02.2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий»

Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2011 № 127/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров»

Приказ Минсельхоза России от 13.02.2008 № 43 «Об установлении и упразднении карантинной фитосанитарной зоны, установлении и отмене карантинного фитосанитарного режима, о наложении и снятии карантина»

Приказ Минсельхоза России от 22.12.2008 № 549 «Об утверждении Норм наличия средств пожаротушения в местах использования лесов»

Приказ Минсельхоза России от 12.02.2010 № 48 «Об утверждении порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и формы примерного договора аренды лесного участка»

Приказ Минсельхоза России от 08.02.2010 № 33 «Об утверждении порядка подготовки и заключения договора купли-продажи

лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной и муниципальной собственности, и примерной формы договора купли-продажи лесных насаждений»

Приказ Минсельхоза России от 08.02.2010 № 32 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки»

Приказ Минсельхоза России от 24.02.2009 № 75 «Об утверждении методических указаний по подготовке, организации и проведению аукционов по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений в соответствии со ст. 78–80 Лесного кодекса Российской Федерации»

Приказ Минсельхоза России от 14.05.2010 № 162 «Об утверждении правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов»

Приказ Минсельхоза России от 08.12.2008 № 529 «О Лесной декларации»

Приказ Минприроды России от 06.02.2008 № 31 «Об утверждении лесоустроительной инструкции»

Приказ Минприроды России от 19.04.2007 № 106 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений»

Приказ Минприроды России от 14.05.2007 № 125 «Об утверждении Порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов»

Приказ Минприроды России от 09.07.2007 № 175 «Об утверждении форм отчетов об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов, лесоразведении и порядка их представления»

Приказ Минприроды России от 28.11.2007 № 310 «Об утверждении Порядка проведения государственного учета лесного участка в составе земель лесного участка»

Приказ Минприроды России от 08.06.2007 № 148 «Об утверждении порядка исчисления расчетной лесосеке»

Приказ Минприроды России от 16.07.2007 № 184 «Об утверждении Правил заготовки древесины»

Приказ Минприроды России от 16.07.2007 № 185 «Об утверждении Правил ухода за лесами»

Приказ Минприроды России от 16.07.2007 № 183 «Об утверждении Правил лесопользования»

Приказ Минэкономразвития России от 05.07.2010 № 270 «Об особенностях размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и заключения договоров»

Приказ Рослесхоза от 06.06.2012 № 240 «Об утверждении Нормативов патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)»

Приказ Рослесхоза от 04.04.2012 № 126 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений»

Приказ Рослесхоза от 15.02.2012 № 55 «Об организации охраны лесов от пожаров в 2012 году»

Приказ Рослесхоза от 16.02.2012 № 58 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством лесного хозяйства государственной функции по осуществлению федерального государственного пожарного надзора в лесах на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, и в случаях, когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Приказ Рослесхоза от 30.03.2012 № 118 «Об утверждении Межрегионального плана маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования на 2012 год»

Приказ Рослесхоза от 28.02.2011 № 36 «Об организации охраны лесов от пожаров в 2011 году»

Приказ Рослесхоза от 30.05.2011 № 194 «Об утверждении Порядка ведения государственного лесного реестра»

Приказ Рослесхоза от 01.08.2011 № 337 «Об утверждении Правил заготовки древесины»

Приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 470 «Об утверждении порядка организации и выполнения авиационных работ по охране и защите лесов»

Приказ Рослесхоза от 05.07.2011 № 287 «Об утверждении классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды»

Приказ Рослесхоза от 10.11.2011 № 472 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению государственной инвентаризации лесов»

Приказ Рослесхоза от 10.11.2011 № 472 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению государственной инвентаризации лесов»

Приказ Рослесхоза от 06.06.2011 № 207 «Об утверждении Порядка проведения государственной инвентаризации лесов»

Приказ Рослесхоза от 08.12.2005 № 326 «Об информационной системе дистанционного мониторинга лесных пожаров Федерального агентства лесного хозяйства»

Приказ Рослесхоза от 22.09.1997 № 122 «Об утверждении Инструкции по авиационной охране лесов»

Приказ Рослесхоза от 19.12.1997 № 167 «Об утверждении Положения о пожарно-химических станциях»

Приказ Рослесхоза от 30.06.1995 № 100 «Указания по обнаружению и тушению лесных пожаров»

Рекомендации по обнаружению и тушению лесных пожаров (утв. Рослесхозом 17.12.1997)

Приказ Росстата от 29.07.2011 № 336 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за сельским хозяйством и окружающей природной средой»

Приказ МЧС России № 354 и Рослесхоза № 256 от 25.06.2012 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Федерального агентства лесного хозяйства по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров»

Приказ МЧС России от 18.06.2003 № 313 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03)»

Информация МЧС России от 03.08.2010 «Общие противопожарные требования к индивидуальной жилой застройке, садовым, дачным и приусадебным земельным участкам».

А.Е. ТАТАРИНОВ

**Надзор за исполнением законодательства
об особо охраняемых
природных территориях**

Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон «Об ООПТ») особо охраняемые природные территории определены как 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.

Особо охраняемые природные территории и объекты могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

Особо охраняемые природные территории федерального и регионального значения определяются соответственно Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного значения в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

При проведении проверок необходимо учитывать установленное действующим законодательством, в первую очередь Федеральным законом «Об ООПТ», разграничение полномочий управления и контроля в области организации и функциониро-

вания ООПТ между федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления (ст. 2, 3 Федерального закона «Об ООПТ»).

Особо охраняемые природные территории федерального значения являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Исключения составляют земельные участки, которые находятся в границах курортов федерального значения и в соответствии с Федеральным законом от 03.12.2008 № 244-ФЗ «О передаче земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и о внесении изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» подлежат передаче в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность либо отнесены к собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности. Государственное управление в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляется Правительством Российской Федерации и уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды (ст. 2, 3 Федерального закона «Об ООПТ»).

Особо охраняемые природные территории регионального значения являются собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют управление ООПТ регионального значения; разрабатывают и принимают законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок организации и де-

тельности региональных особо охраняемых природных территорий; утверждают схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий или территориальных схем охраны природы; принимают решения о резервировании земель, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями, и об ограничении на них хозяйственной деятельности; осуществляют полномочия собственника в отношении особо охраняемых природных территорий регионального значения (ст. 2 Федерального закона «Об ООПТ»).

Содержание права государственной собственности на особо охраняемые природные территории, в том числе на находящиеся на них природные комплексы и объекты, устанавливается в порядке, предусмотренном ст. 129, 209 и 214 Гражданского кодекса Российской Федерации, если иное не следует из Федерального закона «Об ООПТ».

Особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований, находятся в ведении органов местного самоуправления, определяются в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона «Об ООПТ»).

Следует учитывать, что в силу п. 3 ст. 35 Федерального закона «Об ООПТ» органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять охрану особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения через специально созданные для этой цели структурные подразделения, наделенные соответствующими полномочиями.

Перед проведением проверки необходимо:

прежде всего, установить, какие особо охраняемые природные территории расположены на поднадзорной территории. В этих целях следует запросить соответствующую информацию в территориальном органе Росприроднадзора (в части ООПТ фе-

дерального значения), в уполномоченных органах государственной власти субъектов Российской Федерации (в части ООПТ регионального и местного значения);

изучить нормативные правовые акты федерального, регионального, муниципального уровня, регулирующие режим и порядок функционирования ООПТ, проанализировать положения о конкретных ООПТ;

изучить статистические данные органов государственного управления и контроля (надзора), муниципального управления и контроля, государственные доклады о состоянии окружающей среды и т.д.;

ознакомиться с материалами ранее проводившихся проверок, судебной практикой;

проанализировать имеющиеся в прокуратуре жалобы и обращения граждан, общественных объединений, руководителей ООПТ и других организаций;

ознакомиться с соответствующими публикациями в средствах массовой информации, в том числе в сети Интернет;

провести рабочие встречи с представителями общественных экологических организаций;

запросить сведения о результатах проведенных проверок подразделениями правоохранительных органов (ФСБ и МВД России), контрольно-ревизионных органов (ФАС России, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и органов МСУ, Росфинмониторинга, Росфиннадзора);

определить тактику и методику проведения предстоящей проверки, включая характер и последовательность проверочных действий, объем проверки, перечень документов, с которыми надлежит ознакомиться в ходе проверки, и организаций, где эти документы находятся.

В Минприроды России и территориальных органах Росприроднадзора (в части ООПТ федерального значения), органах государственной власти субъектов Российской Федера-

ции, осуществляющих государственное управление в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий регионального значения, органах местного самоуправления (в части ООПТ местного значения), в пределах компетенции данных органов следует установить:

обладают ли они полноценной информацией о состоянии ООПТ и нарушениях соответствующего законодательства;

соответствуют ли принятые ими правовые акты, регулирующие отношения в сфере организации и функционирования ООПТ, федеральному законодательству;

приняты ли предусмотренные законодательством нормативные правовые акты, регулирующие отношения в данной сфере, в том числе административные и должностные регламенты, соответствуют ли они требованиям законодательства;

соблюдается ли порядок ведения кадастра ООПТ и порядок публикации кадастровых сведений (ст. 4 Федерального закона «Об ООПТ»);

утверждены ли положения об особо охраняемых природных территориях, соответствуют ли они требованиям законодательства;

созданы ли охранные зоны особо охраняемых территорий или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности (ст. 2 Федерального закона «Об ООПТ», п. 2 ст. 52 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»);

определены ли границы особо охраняемых природных территорий. Обладают ли данные органы сведениями о проведении работы по землеустройству и межеванию границ особо охраняемых природных территорий, их функциональных и охранных зон, обозначению границ таких территорий;

учитываются ли границы и особенности режима особой охраны данных территорий при разработке планов и перспектив экономического и социального развития, лесохозяйственных регламентов и проектов освоения лесов, подготовке документов тер-

риториального планирования, проведении лесоустройства и инвентаризации земель;

соблюдается ли порядок перевода земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель, а также перевода земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли особо охраняемых территорий и объектов (ст. 10 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»);

созданы ли лесничества и лесопарки на землях особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса, определены ли их границы. Утверждены ли лесохозяйственные регламенты таких лесничеств, лесопарков (ст. 23, 87 Лесного кодекса Российской Федерации);

проводилась ли государственная экспертиза проектов освоения лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий, соблюдается ли порядок ее проведения (ст. 89 Лесного кодекса Российской Федерации);

в установленном ли порядке проводится государственная экспертиза проектной документации объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий (ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации);

соблюдается ли порядок проведения государственной экологической экспертизы материалов и проектной документации, предусмотренный законодательством об экологической экспертизе (ст. 11, 12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174 «Об экологической экспертизе»);

выдавались ли разрешения на строительство и реконструкцию объектов капитального строительства, планируемых на особо охраняемых природных территориях, а также разрешения на ввод в эксплуатацию указанных объектов, законность их выдачи (ст. 51, 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации);

не нарушается ли порядок выдачи разрешений на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания на особо охраняемых природных территориях (ст. 33 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»);

ведется ли государственный учет, охрана, воспроизводство и регулирование численности объектов животного и растительного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях, восстановление среды их обитания, нарушенной в результате стихийных бедствий и по иным причинам, а также государственный мониторинг и государственный кадастр объектов животного мира, находящихся на этих территориях;

осуществляется ли охрана водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях;

соблюдаются ли требования Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (например, при закупках оборудования для тушения лесных пожаров на территории ООПТ, проведении землеустроительных работ и т.д.);

целевым ли образом и эффективно осуществляется использование средств, выделенных из федерального, региональных и местных бюджетов на реализацию полномочий в данной сфере.

В Минприроды России в числе других вопросов необходимо выяснить:

определены ли сроки и этапы формирования организационно-хозяйственной инфраструктуры государственного природного заповедника; если указанная инфраструктура находится в стадии формирования, осуществляется ли контроль за соблюдением режима государственного природного заповедника соответствующими федеральными органами исполнительной власти

либо иными уполномоченными ими органами (ст. 8 Федерального закона «Об ООПТ»);

имеется ли согласие субъекта Федерации, на территории которого расположен национальный парк, на отнесение его территории к объектам федеральной собственности (ст. 14 Федерального закона «Об ООПТ»);

соблюдаются ли при предоставлении земельных участков требования законодательства и Правил подготовки и заключения договора аренды земельного участка национального парка, утвержденных приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 12.07.2010 № 293 (ст. 17 Федерального закона «Об ООПТ»);

если выявлялись факты нарушений, то какие меры были приняты для их пресечения, устранения последствий, предупреждения новых аналогичных нарушений, каковы результаты реагирования.

В Росреестре и его территориальных органах необходимо установить:

проведены ли работы по государственному земельному кадастровому учету особо охраняемых природных территорий и находящихся на них объектов, землеустройству и межеванию границ особо охраняемых природных территорий;

обладают ли они сведениями о самовольном занятии земельных участков особо охраняемых природных территорий, самовольном обмене земельными участками и использовании земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов; выполнении требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению и приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению; соблюдении порядка переуступки права пользования землей. Какие принимаются меры в случае выявления нарушений (Положение о государственном земельном надзоре, утвержденное поста-

новлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689);

зарегистрированы ли права на земли и объекты недвижимости особо охраняемых природных территорий в порядке, установленном Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

В органах государственной власти субъектов Российской Федерации в числе других вопросов необходимо выяснить:

все ли ООПТ учтены при разработке территориальных комплексных схем, схем землеустройства и районной планировки (ст. 2 Федерального закона «Об ООПТ»);

приняты ли органами государственной власти субъектов Федерации на основании схем развития и размещения особо охраняемых природных территорий или территориальных схем охраны природы решения о резервировании земельных участков, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями, и об ограничении на них хозяйственной деятельности (ст. 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации, ст. 2 Федерального закона «Об ООПТ»);

учитываются ли государственными органами при осуществлении мероприятий по организации, охране и функционированию особо охраняемых природных территорий предложения граждан и юридических лиц, включая общественные и религиозные объединения (ст. 5 Федерального закона «Об ООПТ»);

установлен ли соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации порядок подчиненности и финансирования дирекции государственного природного заказника регионального значения (ст. 22 Федерального закона «Об ООПТ»);

имеются ли решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации о создании дендрологических парков и ботанических садов регионального значения (ст. 28 Федерального закона «Об ООПТ»);

организованы ли на территории лечебно-оздоровительной местности или курорта округа санитарной или горно-санитарной охраны, совпадают ли границы указанных округов с границами соответствующей лечебно-оздоровительной местности или курорта (ст. 32 Федерального закона «Об ООПТ»);

соблюдаются ли требования Федерального закона от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», а именно: утверждены ли органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации положения, определяющие порядок и особенности функционирования отдельных курортов регионального значения; соблюден ли при этом порядок согласования с федеральными органами исполнительной власти; установлен ли правовыми актами субъекта Российской Федерации порядок признания территорий лечебно-оздоровительными местностями или курортами местного значения (ст. 3); не превышают ли размеры платы за пользование территориями курортов регионального и местного значения предельных норм, установленных федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации (ст. 5).

В органах местного самоуправления необходимо проверить в том числе вопросы организации и функционирования ООПТ местного значения с учетом особенностей, установленных региональным законодательством и законодательством органов местного самоуправления.

Проверки в администрациях особо охраняемых природных территорий.

Вопросы, подлежащие проверке, во многом зависят от категории особо охраняемой природной территории.

Федеральным законом «Об ООПТ» (ст. 2) установлены следующие категории особо охраняемых природных территорий:

а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные;

б) национальные парки;

- в) природные парки;
- г) государственные природные заказники;
- д) памятники природы;
- е) дендрологические парки и ботанические сады;
- ж) лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Особенности их образования, функционирования и охраны определены в соответствующих разделах Федерального закона «Об ООПТ».

Помимо этого Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий (территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и др.).

При организации и проведении проверок администраций различных категорий особо охраняемых природных территорий следует обращать внимание на следующие вопросы: утверждено ли положение об ООПТ, установлены ли ее границы, охранная зона, учтены ли земли ООПТ в государственном земельном кадастре, создана ли администрация ООПТ, соблюдается ли режим охраны территории и др.

При проверках ООПТ определенных категорий необходимо учитывать особенности их функционирования, установленные законодательством.

Например, Федеральным законом «Об ООПТ» определено, что государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки являются юридическими лицами, которые не имеют в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, т.е. являются некоммерческими организациями (п. 1 ст. 11, п. 1 ст. 16, п. 1 ст. 20). При этом государственные природные заповедники и национальные парки создаются в форме фи-

нансиремого за счет средств федерального бюджета природоохранного учреждения, а природные парки – в форме финансируемого за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации природоохранного учреждения.

Государственные природные заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир).

В ходе проверки необходимо ознакомиться с положением о заповеднике, с программой его работы, с графиком проведения проверок и иных мероприятий государственных инспекторов, с материалами проверок, обследований, наблюдений, проведенных специалистами заповедника, с протоколами (актами) по фактам нарушений заповедного режима.

Следует выяснить, соблюдается ли порядок образования, режим особой охраны территории заповедников, иные особенности правового положения государственных природных заповедников, установленные ст. 6–11 Федерального 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 функциональных зон национальных и природных парков следует выяснить:

соблюдаются ли ограничения и запреты, предусмотренные положением о конкретном национальном или природном парке (ст. 15, 21 Федерального закона «Об ООПТ»);

реализуются ли особые права малочисленных народов, проживающих на территориях национальных парков, выделяются ли им участки для традиционного экстенсивного природопользования (ст. 15 Федерального закона «Об ООПТ»);

соблюдаются ли условия договоров аренды земельных участков, расположенных в границах функциональных зон национальных парков (ст. 17 Федерального закона «Об ООПТ», Порядок подготовки и заключения договора аренды земельного участка национального парка, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 12.07.2010 № 293);

выявлялись ли случаи расширения и строительства новых объектов хозяйственной деятельности на территории национального парка в нарушение режима использования, определенного положением о нем, утверждаемым государственным органом, в ведении которого находится конкретный национальный парк (ст. 15 Федерального закона «Об ООПТ»);

согласованы ли с федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся на территориях соответствующих национальных парков и их охранных зон (ст. 15 Федерального закона «Об ООПТ»);

обеспечены ли государственные инспектора огнестрельным оружием и бронежилетами, а также другими средствами индивидуальной защиты (ст. 34 Федерального закона «Об ООПТ»).

В деятельности администраций природных заказников и памятников природы необходимо выяснить:

составляются ли паспорта памятников природы;

были ли установлены факты приватизации зданий, сооружений и помещений, находящихся на балансе дендрологических

парков и ботанических садов, если да, то какие меры были приняты для устранения данных нарушений (ст. 28 Федерального закона «Об ООПТ»).

При проведении проверок администраций особо охраняемых природных территорий любых категорий необходимо особо внимание обращать на следующее:

соблюдаются ли положения о конкретных ООПТ и установленные в них запреты и ограничения;

имели ли место факты незаконного изъятия земель у заповедника, самовольного захвата земель. Соблюдаются ли при этом требования ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации, ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», запрещающих отчуждение и ограничивающих в обороте земельные участки в составе земель особо охраняемых природных территорий;

соблюдаются ли иные ограничения и запреты, установленные ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации;

прекращались ли принудительно права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельными участками при нарушении установленного режима использования земель особо охраняемых природных территорий; не нарушались ли при этом права землепользователей (ст. 45 Земельного кодекса Российской Федерации);

имелись ли на территории особо охраняемых природных территорий случаи распашки в границах прибрежных защитных полос водных объектов, размещения отвалов размываемых грунтов, выпаса сельскохозяйственных животных и организации для них летних лагерей и ванн (такие действия запрещены ч. 17 ст. 65 Водного кодекса Российской Федерации);

соблюдаются ли правовой режим, особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях (ст. 81, 103 Лесного

кодекса Российской Федерации, приказ Минприроды России от 16.07.2007 № 181), в том числе: 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; не проводятся ли в лесах, расположенных на территориях национальных парков, природных парков и государственных природных заказников, сплошные рубки лесных насаждений (за исключением предусмотренных правовым режимом функциональных зон, установленных в границах этих ООПТ); не используются ли в лесах, расположенных на ООПТ (за исключением территорий биосферных полигонов), токсичные химические препараты для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях;

соблюдаются ли установленные федеральным законодательством запреты и ограничения пребывания граждан в лесах, которые расположены на землях ООПТ (ст. 11 Лесного кодекса Российской Федерации);

не нарушается ли запрет на создание, эксплуатацию, использование искусственных островов, установок, сооружений при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов континентального шельфа, если такую деятельность планируется осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий континентального шельфа (ст. 16.1 Федерального закона от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»);

соблюдались ли, в случае введения таковых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, ограничения на передвижение транспортных средств на особо охраняемых территориях в целях уменьшения выбросов вредных (за-

грязняющих) веществ в атмосферный воздух (ст. 6, 17 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»);

не нарушаются ли требования законодательства при выдаче разрешений на добычу охотничьих ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 31 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»);

законно ли оказывались платные услуги посетителям особо охраняемых природных территорий.

В территориальных органах Росприроднадзора, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, администрациях особо охраняемых природных территорий в сфере обеспечения пожарной безопасности в лесах на особо охраняемых природных территориях необходимо установить:

разработаны ли планы тушения лесных пожаров; соответствуют ли форма и порядок утверждения планов постановлению Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 377 «Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы»; при проверке планов тушения пожаров на особо охраняемых природных территориях установить, не содержатся ли в них противопожарные мероприятия, несовместимые с режимом территории (сплошные рубки лесных насаждений, устройство минерализованных полос в местах запрета всякой деятельности и др.);

соответствуют ли мероприятия, намеченные планами, объемам мероприятий, предусмотренных лесным планом субъекта Российской Федерации и лесохозяйственными регламентами;

запланировано ли выделение 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;

соблюдены ли при размещении заказов на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов требования Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и приказа Минэкономразвития России от 05.07.2010 № 270 «Об особенностях размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и заключения договоров»; исполнен ли фактически предмет контракта;

соответствует ли организация работы баз авиационной охраны лесов от пожаров Порядку организации и выполнения авиационных работ по охране и защите лесов, утвержденному приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 470, в том числе выдерживается ли нормативная кратность патрулирования территории лесного фонда;

организацию взаимодействия авиалесоохраны с наземными службами пожаротушения;

достаточно ли пожарно-химических станций, оснащены ли они необходимой техникой, оборудованием, инвентарем, транспортными средствами;

выполнены ли в полном объеме мероприятия по противопожарному обустройству лесов: устройство минерализованных полос, строительство и содержание дорог противопожарного назначения и др.;

в достаточной ли степени осуществляется мониторинг пожарной безопасности в лесах и лесных пожарах;

осуществляются ли иные меры пожарной безопасности в лесах (инструктаж работников, информирование отдыхающих об общих требованиях пожарной безопасности, запрет разведения костров в лесном массиве, очистка леса от мусора и т.д.);

наличие у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по тушению лесных

пожаров, соответствующей лицензии, предусмотренной п. 14 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Задачами *государственного контроля (надзора) в области охраны* и использования особо охраняемых природных территорий являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами установленных законодательством требований в области охраны окружающей среды, касающихся:

а) режима особо охраняемой природной территории;

б) особого правового режима использования земельных участков, природных ресурсов и иных объектов недвижимости, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий;

в) режима охранных зон, округов санитарной или горно-санитарной охраны особо охраняемых природных территорий (ст. 33 Федерального закона «Об ООПТ»).

На особо охраняемых природных территориях федерального значения государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий осуществляется Росприроднадзором и подчиненными ему территориальными органами в порядке, установленном Положением о государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2012 № 1391. На особо охраняемых природных территориях федерального значения, управление которыми осуществляется природоохранным государственным учреждением, государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий осуществляется должностными лицами и отдельными работниками указанных природо-

охранных государственных учреждений, являющимися государственными инспекторами по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков.

На особо охраняемых природных территориях регионального значения государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении ими 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.

На особо охраняемых природных территориях местного значения уполномоченными органами местного самоуправления осуществляется муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий в порядке, установленном муниципальными правовыми актами.

В этих органах необходимо проверить:

полноту и своевременность выявления уполномоченными должностными лицами нарушений;

полноту и законность принятых по результатам мероприятий по контролю мер по устранению нарушений и (или) проведению мероприятий по предотвращению причинения вреда окружающей среде, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами;

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;

соблюдение требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», ст. 33, 34 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об ООПТ».

Практика прокурорского надзора позволяет определить типичные нарушения законодательства в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий, характерные для всех субъектов Российской Федерации.

Уполномоченными органами государственной власти всех уровней, органами местного самоуправления должным образом не выполняются полномочия по управлению особо охраняемыми природными территориями, контролю (надзору) в данной сфере, распространены нарушения порядка рассмотрения обращений граждан, имеются недостатки в области нормативно-правового регулирования соответствующих правоотношений.

Так, не везде приняты положения об особо охраняемых природных территориях, многие из них не приведены в соответствие с требованиями законодательства в части определения точных границ ООПТ, круга прав и обязанностей должностных лиц администраций ООПТ и др.

Надлежащим образом не реализуется полномочие по изданию административных регламентов, определяющих функции органов и полномочия должностных лиц в данной сфере, что создает благоприятные условия для коррупционных проявлений.

Уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления зачастую не создаются администрации ООПТ.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что не во всех случаях установлены границы ООПТ и их охран-

ные зоны, земельные участки поставлены на государственный земельный кадастровый учет.

Минприроды России, органами государственной власти субъектов Российской Федерации нарушается порядок ведения кадастра особо охраняемых территорий. При этом данные органы не обладают полными сведениями о количестве ООПТ различных категорий, кадастровом учете соответствующих земельных участков, границах ООПТ.

Повсеместно распространены факты самовольного захвата земель ООПТ и возведения на них строений и сооружений, которые территориальными органами Росприроднадзора, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, администрациями ООПТ своевременно не выявляются и не пресекаются.

Имеют место случаи незаконного распоряжения землями ООПТ, предоставления их в пользование. Так, по заявлению Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Арбитражным судом Вологодской области признан недействительным договор, заключенный Правительством Вологодской области с ООО «Линкс-ЛТД» о предоставлении территории Национального парка «Русский Север» для пользования в целях охоты, так как в силу п. 2 ст. 15 Федерального закона «Об ООПТ» любая хозяйственная и рекреационная деятельность на территории национального парка запрещена.

Территориальными подразделениями Росприроднадзора, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, администрациями ООПТ не организован эффективный контроль (надзор) на территории ООПТ. Нарушения законодательства выявляются ими несвоевременно и не в полном объеме, в ряде случаев для устранения нарушений не принимаются необходимые меры, не всегда виновные лица привлекаются к административной ответственности, нарушается процедура производства по таким делам; материалы

проверок, содержащие признаки преступлений, в правоохранительные органы не передаются.

Особо охраняемые природные территории в полной мере не готовы к пожароопасному периоду, не обеспечены необходимой техникой и ресурсами. На многих ООПТ не соблюдаются правила пожарной безопасности (не производится очистка леса от сухостоя, выполнение пожарных разрывов, прокладка минерализованных полос), что создает угрозу окружающей среде, жизни и здоровью людей. Например, в ФГБУ «Забайкальский национальный парк» на момент прокурорской проверки изношенность противопожарной техники и оборудования составляла более 70%, а противопожарное снаряжение подразделений по тушению лесных пожаров не соответствовало установленным нормативам, чем были нарушены требования ст. 51–53.1 Лесного кодекса Российской Федерации. В связи с этим по заявлению прокурора Республики Бурятия суд возложил на администрацию национального парка обязанность обеспечить территорию средствами пожаротушения.

Повсеместно должным образом не реализуются полномочия по государственному пожарному надзору в лесах, расположенных на ООПТ, не принимаются меры по установлению лиц, нарушающих правила пожарной безопасности на территории ООПТ.

Ненадлежащее осуществление функций управления, охраны особо охраняемых природных территорий, ослабление контроля (надзора) в данной сфере создает условия для совершения на данных территориях преступных деяний. Такие факты установлены в Республике Мордовия, Хабаровском крае, Ростовской области. Так, в Хабаровском крае в нарушение лесного законодательства в рекреационной функциональной зоне Троицкого участкового лесничества ФГБУ «Национальный парк «Ануйский» с ведома директора данной ООПТ и его заместителя проводилась незаконная рубка лесных насаждений, в результате которой причинен ущерб государству на сумму более 80 млн руб. Приговором суда Нанайского района в феврале 2013 г. указанные

лица привлечены к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 293 Уголовного кодекса Российской Федерации (халатность).

Прокурорами выявляются многочисленные нарушения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации. Проверки по обращениям нередко проводятся неполно, нарушаются сроки их рассмотрения, направления их в уполномоченные органы.

Поскольку в особо охраняемые природные территории входят участки лесного фонда, водные объекты, объекты животного мира и другие компоненты окружающей среды, то и нарушения режима ООПТ связаны с нарушениями лесного, водного, земельного законодательства, законодательства об охране и использовании объектов животного мира, водных биоресурсов, о недрах и так далее.

Наиболее типичными нарушениями, совершаемыми в ООПТ хозяйствующими субъектами и гражданами, являются:

захват земель ООПТ и использованием их в различных целях, не связанных с режимом ООПТ (возведение зданий, хозяйственно-бытовых построек, транспортной инфраструктуры и проч.);

незаконная рубка лесных насаждений;

невыполнение мер пожарной безопасности;

захламление и загрязнение территории отходами;

сброс неочищенных сточных вод в поверхностные водные объекты;

незаконное использование водных объектов, водоохраных зон и прибрежных полос;

нарушения законодательства об охране животного и растительного мира, связанные с незаконной охотой, отловом «краснокнижных» видов животных, сбором «краснокнижных» видов растений, нарушением среды их обитания;

нарушения законодательства об охране водных биоресурсов, связанные с их незаконной добычей и загрязнением водных объектов, как среды их обитания.

Г.К. БАТУРИНА
Надзор за исполнением
законодательства о недрах

Недра, содержащие природные минеральные сырьевые ресурсы, представляют собой не только уникальный природный объект, но и особо ценное государственное недвижимое имущество, являющееся основой экономической стабильности и развития государства. Доходы от его использования составляют существенную часть поступлений в государственный бюджет. Интересы государства как собственника недр могут быть обеспечены только посредством эффективного управления государственным фондом недр.

Законодательство о недрах основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах) и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Основными конституционными положениями, на которых основывается законодательство о недрах, являются:

земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации);

земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации);

владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36 Конституции Российской Федерации);

вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, разграничение государственной собственности, природопользование и законодательство о недрах находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «в», «г», «д» и «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Отношения, связанные с использованием и охраной земель, водных объектов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Специфические отношения, связанные с геологическим изучением и добычей отдельных видов минерального сырья, а также захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ, могут регулироваться другими федеральными законами с соблюдением принципов и положений, установленных Законом о недрах.

К ним относятся Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

Отношения недропользования с иностранными юридическими и физическими лицами регулируются Законом о недрах, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Прежде всего, это Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Фе-

дерации», Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Особенности отношений недропользования на условиях раздела продукции устанавливаются Федеральным законом от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции».

Уже на этапе планирования проверки прокурору необходимо иметь общее представление о том, какие предприятия осуществляют пользование недрами на поднадзорной территории и какие проблемы, связанные с их деятельностью, требуют первоочередного внимания прокурора.

В этих целях *в территориальном органе Роснедр* необходимо ознакомиться с перечнем выданных лицензий для:

разведки и добычи полезных ископаемых или геологического изучения недр;

захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов;

краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр в целях осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено;

добычи подземных вод, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности;

строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких нефте- и газохранилищ, размещения отходов производства и потребления.

Следует также проанализировать сведения о выполнении предприятиями условий пользования недрами при добыче угле-

водородного сырья и твердых полезных ископаемых, которые предоставляются предприятиями в Роснедра по формам 1-ЛС и 2-ЛС, утвержденными постановлениями Росстата от 09.04.2013 № 140 и 04.06.2007 № 43.

В территориальном органе Росприроднадзора и уполномоченном в сфере охраны окружающей среды органе субъекта Российской Федерации следует ознакомиться с имеющимися сведениями о степени воздействия предприятий на экологическую ситуацию в регионе, в том числе выяснить, какие объекты осуществляют деятельность вблизи (в пределах) особо охраняемых природных территорий, лесных участков, водоохраняемых зон. Помимо этого, в уполномоченном органе субъекта Российской Федерации имеется информация о предоставленных в пользование участках недр местного значения.

Значительный объем информации можно почерпнуть из форм федерального статистического наблюдения.

Так, сведения о массе образующихся на предприятиях отходов и их видах, количестве, не отвечающих установленным требованиям эксплуатируемых объектов захоронения отходов, содержатся в форме федерального статистического наблюдения № 2-ТП (отходы), предоставляемой в территориальные органы Росприроднадзора.

Данные об объемах выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, их очистке и утилизации (формы 2-ТП-воздух и 2-ТП-воздух (срочная) и сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах (форма 4-ОС) предоставляются в территориальные органы Росстата.

Информацией о зарегистрированных на поднадзорной территории опасных производственных объектах обладает **территориальный орган Ростехнадзора**. Эти сведения содержатся в государственном реестре опасных производственных объектов и классифицируются по следующим разделам: признаки, по которым они отнесены к опасным производственным объектам; ви-

ды деятельности, на осуществление которых требуются лицензии; ведомственная принадлежность объектов; территориальная принадлежность объектов.

В названном органе также имеются сведения о произошедших на предприятиях авариях, инцидентах и их последствиях. С учетом того, что причиной аварий и инцидентов на магистральных и внутрипромысловых трубопроводах нередко становится превышение срока их эксплуатации, важно получить в территориальном органе Ростехнадзора сведения о сроке эксплуатации и техническом состоянии трубопроводов.

В территориальном органе Росводресурсов имеются сведения об объемах отведенных предприятиями в водные объекты загрязненных вод (форма 2-ТП - водхоз).

Помимо этого, в надзорных органах следует ознакомиться с актами проверок предприятий, уделив особое внимание исполнению ими выданных предписаний.

В современных условиях обязательной составляющей деятельности прокуратуры стал мониторинг информационного пространства, в том числе в сети Интернет. Важным источником информации при подготовке к проверкам исполнения законодательства в сфере функционирования предприятий являются сайты Росстата, Роснедр, Росприроднадзора, Ростехнадзора, органов власти субъектов Российской Федерации, общественных организаций («Опора России», экологические организации и т.д.). На новостных сайтах размещаются актуальные сообщения о событиях чрезвычайного характера, техногенных катастрофах, авариях, выбросах отравляющих и загрязняющих веществ в окружающую среду и других событиях, повлекших негативные последствия и имеющих общественный резонанс.

Немало сведений о нарушениях, допускаемых государственными служащими при осуществлении ими надзорных и разрешительных функций, содержится на форумах работников предприятий.

Кроме того, источниками информации являются обращения граждан, общественных организаций, предприятий, поступающие не только в прокуратуру, но и в органы государственной власти, природоохранные и правоохранительные органы. Как свидетельствует практика, значительное количество обращений граждан поступает в названные органы в связи с незаконной добычей общераспространенных ископаемых.

Сопоставление и анализ полученных данных позволит сконцентрировать усилия прокуратуры на наиболее серьезных экологических проблемах, сопутствующих освоению месторождений и требующих вмешательства прокурора.

При организации проверок исполнения законодательства о недрах прокурорам необходимо учитывать установленную законодательством компетенцию федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (ст. 3–5 Закона о недрах).

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

В территориальном органе Росприроднадзора необходимо проверить:

качество проверок и полноту принятых мер при осуществлении геологического надзора, в том числе по следующим направлениям:

соблюдение требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, связанных с геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, в том числе на континентальном шельфе Российской Федерации (за исключением требований, надзор за соблюдением которых отнесен к компетенции органа государственного горного надзора);

выполнение условий недропользования, содержащихся в лицензиях на пользование недрами, технических проектах и иной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами;

наличие утвержденных технических проектов и иной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами;

достоверность содержания геологической и иной первичной документации о состоянии и изменении запасов полезных ископаемых;

соблюдение установленного порядка представления государственной отчетности, а также геологической и иной информации о недрах в фонды геологической информации;

достоверность данных, необходимых для расчета платежей за пользование недрами при поиске, оценке, разведке и добыче полезных ископаемых;

сохранность скважин, геологической и технической документации, образцов руд и горных пород, керны, дубликатов проб полезных ископаемых, которые могут быть использованы при дальнейшем изучении недр, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых, а также при пользовании недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

выполнение установленных в соответствующих разрешениях условий создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок, проведения буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также прокладки под-

водных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации (в пределах своей компетенции);

достоверность и обоснованность представляемых недропользователями материалов для постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс запасов полезных ископаемых и списания их с государственного баланса;

предотвращение самовольного пользования недрами;

предотвращение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых;

достоверность данных, включаемых в государственную статистическую отчетность организациями, осуществляющими поиск, оценку и разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу;

соблюдение обязанности направления в Роснедра представлений о прекращении права пользования недрами, установленной п. 105 Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденного приказом Минприроды России от 29.06.2012 № 196; наличие при этом избирательного подхода;

принятие мер по фактам нарушения недропользователями установленных проектной документацией и лицензионными соглашениями объемов утилизации попутного нефтяного газа;

состояние надзора за использованием и охраной водных объектов, в том числе за:

соблюдением требований к использованию и охране водных объектов;

соблюдением особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохраных зон и зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

состояние государственного земельного надзора, качество проверок и полноту принятых мер при его осуществлении, в том числе по следующим направлениям:

выполнение обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, изыскательских и иных работ, в том числе осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;

выполнение требований законодательства Российской Федерации о недопущении использования участков лесного фонда без специальных разрешений;

соблюдение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

состояние государственного надзора за охраной атмосферного воздуха, в том числе полноту проверок и принятых мер по следующим направлениям:

соблюдение стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха, в том числе проведения производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, а также установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и временно согласованных выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух и других условий, установленных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него;

выполнение программ и мероприятий по охране атмосферного воздуха;

осуществление мер в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации по охране атмосферного воздуха;

выполнение заключений государственной экологической экспертизы;

проведение инвентаризации выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и разработка предельно допустимых выбросов и предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух;

внедрение малоотходных и безотходных технологий в целях снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха;

осуществление мероприятий по улавливанию, утилизации, обезвреживанию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, сокращению или исключению таких выбросов;

осуществление мероприятий по предупреждению и устранению аварийных выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также по ликвидации последствий его загрязнения;

осуществление учета вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников;

наличие предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха сооружений, оборудования, предназначенных для очистки и контроля выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, соблюдение установленных правил их эксплуатации;

обеспечение своевременного вывоза загрязняющих атмосферный воздух отходов с территорий объектов хозяйственной и иной деятельности на специализированные места складирования или захоронения таких отходов, а также на другие объекты хозяйственной и иной деятельности, использующие такие отходы в качестве сырья;

проведение и эффективность мероприятий по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при неблагоприятных метеорологических условиях;

соответствие новых технологий, техники, материалов, веществ и другой продукции, а также технологического оборудования и иных технических средств установленным требованиям охраны атмосферного воздуха;

наличие выданных в установленном порядке сертификатов, подтверждающих соответствие топлива требованиям охраны атмосферного воздуха;

наличие выданных в установленном порядке сертификатов, подтверждающих соответствие содержания вредных (загрязняющих) веществ в выбросах технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок техническим нормативам выбросов;

соблюдение иных требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха;

соблюдение установленных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) требований, в том числе при взаимодействии с территориальными органами Ростехнадзора, а также иными органами государственного контроля (надзора);

соблюдение контролирующим органом прав недропользователя, предусмотренных в лицензии;

соответствие административной практики требованиям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

принятие мер для взыскания причиненного окружающей среде ущерба;

состояние контроля за выполнением предписаний государственных инспекторов;

своевременность направления материалов, содержащих признаки состава преступления, в правоохранительные органы;

принятие мер для взыскания задолженности по плате за негативное воздействие на окружающую среду.

Федеральное агентство по недропользованию в соответствии с Положением о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденным постановлением Правительства Россий-

ской Федерации от 17.06.2004 № 293, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Роснедра осуществляют свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы или подведомственные организации.

Территориальные органы Федерального агентства по недропользованию функционируют в федеральных округах и субъектах Российской Федерации. Поскольку практика прокурорского надзора свидетельствует о распространенности случаев совершения должностными лицами Роснедр действий, выходящих за пределы их компетенции, следует внимательно ознакомиться с правовыми актами, устанавливающими полномочия территориального органа в целом и каждого работника в отдельности.

В территориальных органах Роснедр необходимо проверить: законность проведенных конкурсов и аукционов на право пользования недрами;

соблюдение порядка формирования территориальных комиссий по государственной экспертизе запасов полезных ископаемых и ее деятельность по проведению государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр;

соблюдение порядка ведения государственного кадастра месторождений и государственного баланса запасов полезных ископаемых, постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса;

соблюдение 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;

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 созданной территориальным органом Роснедр комиссией порядка согласования проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2010 № 118;

соблюдение требований законодательства при принятии, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр;

наличие на территории законсервированных и ликвидированных геологоразведочных и иных скважин, пробуренных за счет государства и не находящихся в собственности либо пользовании организаций, осуществляющих недропользование. Если таковые имеются, выяснить, какие меры приняты для обеспечения их промышленной и экологической безопасности;

соблюдение требований Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки

ки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений, утвержденного приказом Минприроды России от 13.02.2013 № 53;

наличие случаев незаконной передачи государственных функций подведомственным учреждениям;

законность принятых по обращениям юридических и физических лиц решений;

законность данных юридическим и физическим лицам разъяснений по вопросам, отнесенным к сфере деятельности территориального органа.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору в силу Положения Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 401, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции, в том числе в сфере технологического надзора, по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения.

В территориальном органе Ростехнадзора требуется проверить:

соблюдение порядка и сроков осуществления действий (административных процедур) при регистрации опасных производственных объектов и ведении государственного реестра опасных производственных объектов;

взаимодействие с иными федеральными органами исполнительной власти, которым предоставлено право регистрации подведомственных опасных производственных объектов и ведения ведомственных разделов государственного реестра опасных производственных объектов;

лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов, производство маркшейдерских работ; осуществление деятельности, связанной с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения;

законность принятого решения о выдаче либо отказе в выдаче лицензий, наличие при принятии решений избирательного подхода;

соблюдение порядка выдачи разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах, законность принятых решений о выдаче или об отказе в выдаче разрешений;

соблюдение порядка рассмотрения и утверждения заключения экспертизы промышленной безопасности;

соблюдение порядка выдачи разрешений на применение взрывчатых материалов промышленного назначения и на ведение работ с указанными материалами, законность принятых решений о выдаче или об отказе в выдаче разрешений;

выполнение задач, определенных приказом Ростехнадзора от 18.10.2005 № 761 «Об утверждении и введении в действие Положения о функциональной подсистеме контроля за химически опасными и взрывоопасными объектами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»;

соблюдение порядка проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения;

состояние государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами (государственного горного надзора), качество проверок и полноту принятых мер при его осуществлении, в том числе по следующим вопросам:

соблюдение пользователями недр требований промышленной безопасности на объектах, на которых ведутся горные работы,

работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях, при их проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации, транспортировании опасных веществ, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на этих объектах;

соблюдение пользователями недр требований по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, а также по предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, здания, сооружения и природные объекты, в том числе при консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

соблюдение пользователями недр требований по технологии ведения работ, связанных с пользованием недрами, при реализации технических проектов, планов (программ) и схем развития горных работ, а также иной документации на осуществление работ, связанных с пользованием недрами;

правильность осуществляемых пользователями недр пространственных измерений и определений параметров горных разработок и подземных сооружений, положений участков строительства и эксплуатации подземных сооружений, границ горных отводов, границ ведения горных и взрывных работ, опасных зон, зон охраны от вредного влияния горных разработок и сдвижения горных пород, контуров предохранительных целиков, границ разноса бортов карьеров и разрезов;

соблюдение пользователем недр требований по организации пользователями недр контроля за состоянием рудничной атмосферы, содержанием в ней кислорода, вредных и взрывоопасных газов и пыли, осуществлением специальных мероприятий по прогнозированию и предупреждению внезапных выбросов газов, горных ударов, прорывов воды, полезных ископаемых и пород;

проведение маркшейдерских наблюдений, необходимых для обеспечения нормального технологического цикла и достоверного учета горных работ и прогнозирования опасных ситуаций, соблюдение установленных требований по ведению маркшейдерской документации при пользовании недрами и обеспечению ее сохранности;

правильность использования взрывчатых веществ и средств взрывания, их надлежащий учет, хранение и расходование на объектах, связанных с пользованием недрами, а также соблюдение требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ на объектах, связанных с пользованием недрами;

соблюдение пользователями недр, эксплуатирующими опасные производственные объекты, связанные с пользованием недрами, требований по обеспечению проведения подготовки и аттестации работников в области промышленной безопасности;

состояние государственного геологического контроля по следующим направлениям:

безопасное состояние горных выработок, скважин и иных подземных сооружений;

соблюдение требований законодательства Российской Федерации и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) при ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

состояние контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах;

исполнение требований приказа Ростехнадзора от 26.12.2006 № 1129 «Об утверждении и введении в действие Порядка про-

ведения проверок при осуществлении государственного строительного надзора и выдачи заключений о соответствии построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов, проектной документации»;

состояние контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ;

соблюдение при осуществлении всех видов надзора (контроля) прав недропользователя, предусмотренных в лицензии;

соблюдение установленных Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» требований, в том числе при взаимодействии с территориальными органами Росприроднадзора, а также иными органами государственного контроля (надзора);

наличие факта незаконной передачи государственных функций подведомственным учреждениям;

законность принятых по обращениям граждан и юридических лиц решений;

законность данных юридическим и физическим лицам разъяснений по вопросам, отнесенным к сфере деятельности территориального органа;

соответствие административной практики требованиям административного законодательства;

состояние контроля за выполнением предписаний государственных инспекторов;

своевременность направления материалов, содержащих признаки состава преступления, в правоохранительные органы.

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 проверить законность предоставления земельных участков под проведение поисковых, геолого-разведочных работ, объектов обустройства месторождений, трубопроводного транспорта.

При проведении проверок ***в органах государственной власти субъектов Российской Федерации*** следует выяснить:

утверждены ли органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий государственные программы геологического изучения недр, производства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, по представлению федерального органа управления государственным фондом недр, осуществляется ли органами представительной власти контроль за решением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлению федерального органа управления государственным фондом недр вопросов недропользования, охраны недр и охраны окружающей среды (ст. 2 Закона о недрах);

приняты ли нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о недрах, в том числе установлен ли порядок пользования участками недр местного значения, их соответствие федеральному законодательству;

участвует ли уполномоченный орган в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

разработаны ли и реализуются территориальные программы развития и использования минерально-сырьевой базы;

созданы ли и ведутся территориальные фонды геологической информации, как осуществляется распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации и соответствующих местных бюджетов;

каким образом организовано осуществление государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность, не нарушается ли при ее проведении порядок, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 11.02.2005 № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение»;

заключено ли с Роснедрами соглашение по вопросу хранения первичной геологической информации, выполняются ли его условия (приказ Роснедр от 21.12.2010 № 1565 «Об утверждении Типового соглашения с субъектами Российской Федерации по вопросу хранения первичной геологической информации»);

составлены ли территориальные балансы запасов и кадастров месторождений и проявлений общераспространенных полезных ископаемых и ведется ли учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

соблюдается ли при предоставлении права пользования участками недр местного значения порядок, установленный законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

утверждены ли перечни участков недр местного значения по согласованию с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами;

принимаются ли меры по защите интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан;

принимают ли участие субъекты Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр;

обеспечено ли участие в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых;

как организован и осуществляется региональный государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения;

проводится ли государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр местного значения;

законность осуществления полномочий в области экологической экспертизы (ст. 6, 6.1 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»).

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.

Недропользователи могут осуществлять различные виды деятельности, такие как производство геолого-разведочных работ, добычу и транспортировку полезных ископаемых, строительство объектов месторождения и т.д.

При проверке **пользователей недр** необходимо установить (с учетом специфики осуществляемой ими деятельности):

имеет ли недропользователь право на осуществление деятельности, лицензию и государственную регистрацию лицензии на пользование участками недр, не нарушаются ли сроки пользования участками недр (ст. 9–11 Закона о недрах);

выполняются ли недропользователем условия, на которых предоставлена лицензия;

наличие технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр;

выполнение 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 пользовании недрами, сроков и условий выполнения работ по консервации и (или) ликвидации горных выработок, скважин, иных подземных сооружений, а также рекультивации земель;

наличие лицензий на все виды деятельности, осуществляемые предприятием и подлежащие лицензированию в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», соблюдение лицензионных требований;

соблюдение пользователем недр требований законодательства, связанных с использованием недрами и первичной переработкой минерального сырья, нормативных требований по охране недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами, выполнение требований

по приведению участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования, осуществление своевременно и правильно внесения платежей за пользование недрами, исполнение иных обязанностей, установленных ст. 22 Закона о недрах;

соблюдение предусмотренных ст. 9 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» требований промышленной безопасности к эксплуатации опасного производственного объекта;

наличие на предприятии производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах;

укомплектованность штата работников опасного производственного объекта в соответствии с установленными требованиями, их соответствие квалификационным требованиям, отсутствие медицинских противопоказаний к выполняемой работе;

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;

соблюдение порядка действий, определенных приказом Ростехнадзора от 19.08.2011 № 480 «Об утверждении Порядка проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», в случае аварий и инцидентов;

состояние готовности системы обнаружения разливов нефти и нефтепродуктов, а также системы связи и оповещения;

возмещение причиненного в результате аварии или инцидента ущерба окружающей среде;

проведение страхования гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте;

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);

соблюдение требований Лесного кодекса Российской Федерации, Порядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых, утвержденного приказом Рослесхоза от 27.12.2010 № 515, при использовании земель лесного фонда в целях геологического изучения недр, разработки месторождений полезных ископаемых;

соблюдение требований Лесного кодекса Российской Федерации, Правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, утвержденных приказом Рослесхоза от 10.06.2011 № 223, при использовании земель лесного фонда для эксплуатации линейных объектов;

наличие лицензий при использовании недр для добычи подземных вод в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности, и соблюдение условий водопользования;

наличие утвержденного технического проекта в случае добычи подземных вод для собственных производственных и технологических нужд пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу полезных ископаемых или по совмещенной ли-

цензии геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, в границах предоставленных им горных отводов и (или) геологических отводов;

наличие договора водопользования и соблюдение определенных им условий при заборе (изъятии) водных ресурсов из поверхностных водных объектов;

наличие решений о предоставлении водных объектов в пользование при сбросе в них сточных вод и (или) дренажных вод, исполнение установленных решениями условий водопользования, в том числе определяющих объем сбросов, максимальное содержание в них загрязняющих веществ, качество вод в месте сброса;

наличие решений о предоставлении водных объектов в случае использования их для разведки и добычи полезных ископаемых, исполнение установленных решением условий водопользования (путем натурального 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);

обеспечение безопасности при транспортировке и размещении отходов, наличие разрешительной документации на объекты размещения отходов;

законность использования в ходе строительных работ общераспространенных полезных ископаемых (ст. 18, 19.1 Закона о недрах);

выполнение обязанности по ведению мониторинга состояния недр и передаче данных в систему мониторинга Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации;

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; имеются ли случаи взимания с пользователей недр платежей, не предусмотренных ст. 39 Закона о недрах;

выполнение предписаний, вынесенных контролирующими органами;

обеспечивается ли пользователем недр выполнение стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами (ст. 24 Закона о недрах);

производится ли пользование недрами на особо охраняемых природных территориях в соответствии со статусом этих территорий (ст. 8 Закона о недрах);

соблюдение в ходе освоения месторождений правового режима территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

соответствие федеральному законодательству приказов, инструкций и иных ведомственных актов предприятия, изданных по вопросам недропользования.

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 ор-

ганов 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 совершенного нарушения.

Типичные нарушения законодательства о недрах

Обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов России определено ст. 35 Закона о недрах в качестве основной задачи государственного регулирования отношений недропользования.

В соответствии со ст. 37 Закона о недрах задачей органов государственного контроля за рациональным использованием и охраной недр является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, а также стандартов (норм, правил) в указанной области.

Вместе с тем, как показывает практика прокурорского надзора, контролирующие органы зачастую не используют весь комплекс предоставленных законодательством полномочий в целях своевременного выявления и пресечения правонарушений.

Можно выделить следующую группу нарушений, наиболее часто допускаемых ими при исполнении функции контроля (надзора):

неисполнение требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

ошибки при формировании плана проверок, в том числе включение в план проверок прекративших деятельность хозяйствующих субъектов, неправильное указание наименований юридических лиц, иных их реквизитов, отсутствие оснований для проведения проверочных мероприятий и т.д.;

невыполнение в полном объеме запланированных мероприятий;

проведение проверочных мероприятий, не включенных в план в установленном законом порядке;

нарушение порядка уведомления субъектов предпринимательской деятельности о начале проведения плановых проверочных мероприятий;

нарушение сроков проведения проверок;

слабый контроль за исполнением выданных предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда растениям, животным, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

несоблюдение требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при составлении протоколов об административных правонарушениях, рассмотрении дел об административных правонарушениях;

уклонение от направления материалов в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовных дел при наличии признаков состава преступления;

уклонение от предъявления в суды исков о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований.

При проверках необходимо иметь в виду, что спектр нарушений со стороны пользователей недр достаточно широк и каса-

ется как законодательства о недрах, так и законодательства об охране окружающей среды, животного мира, атмосферного воздуха, земельного, лесного, водного законодательства.

Вместе с тем при проверках контролирующих органов нередко вскрываются факты несогласованности их действий, направления информации о выявленных нарушениях, не относящихся к их компетенции, в уполномоченные контролирующие или правоохранительные органы.

Помимо вышеперечисленных нарушений, в той или иной мере характерных для всех контролирующих органов, анализ практики прокурорского надзора позволяет выделить нарушения, наиболее часто допускаемые органами при исполнении своих функций.

Органами Росприроднадзора не всегда в полном объеме выполняются функции, определенные Положением о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 № 293, и приказом Минприроды России от 29.06.2012 № 196 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр».

Материалы проверок, проведенных территориальными органами Росприроднадзора, в ходе которых выявлены нарушения условий пользования недрами, являющиеся основанием для досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования участками недр, не всегда направляются в Росприроднадзор.

В свою очередь Федеральной службой по надзору в сфере природопользования представления о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования участком

недр в Роснедра направляются при аналогичных нарушениях избирательно. Имеют место случаи направления представлений о досрочном прекращении права пользования недрами по истечении длительного времени после завершения проверок, что приводит к нерациональному использованию недр на протяжении длительных периодов времени.

Несмотря на распространенность и масштабность случаев причинения вреда окружающей среде в результате разливов нефти и нефтепродуктов, должного внимания данной проблеме Росприроднадзором и его территориальными органами не уделяется. В актах проверок фиксируются не все случаи загрязнения почвы и растительного покрова, соответственно не принимаются меры к пресечению нарушений, взысканию причиненного ущерба и привлечению к ответственности виновных лиц.

Не всегда Росприроднадзором в рамках осуществления земельного надзора принимаются достаточные меры к недропользователям, уклоняющимся от выполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые).

Надлежащее взаимодействие между Росприроднадзором, его территориальными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации не налажено, информация о количестве хозяйствующих субъектов, завершивших разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, службой не запрашивается и не анализируется, не учитывается при планировании контрольно-надзорных мероприятий.

Не соблюдаются требования Временного регламента организации планирования надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов, утвержденного приказом Росприроднадзора от 02.10.2009 № 292, о ежегодной инвентаризации подконтрольных объектов, ведении и регулярном обновле-

нии базы данных подконтрольных объектов по итогам проведенных надзорных мероприятий.

Без должного внимания органов Росприроднадзора остается крайне актуальная для России проблема использования попутного нефтяного газа. При проверках предприятий службой нарушения условий недропользования, содержащихся в лицензиях на пользование недрами и технических проектах в части уровней утилизации попутного нефтяного газа, зачастую не выявляются.

Значительно снижает эффективность проведенных Росприроднадзором проверок небрежное оформление их результатов. Неоднократно судами отменялись протоколы об административных правонарушениях в связи с нарушением требований ст. 28.2 и 25.1 КоАП РФ (неуведомление нарушителя о времени и месте рассмотрения дела, отсутствие описания события правонарушения).

Не во всех случаях принимаются меры для взыскания задолженности по плате за негативное воздействие на окружающую среду.

В деятельности территориальных управлений Ростехнадзора распространены случаи нарушения Порядка проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного приказом Ростехнадзора от 19.08.2011 № 480.

В частности, не соблюдаются сроки образования комиссий, направления в центральный аппарат информации о выполнении мероприятий, предложенных комиссией по расследованию причин аварий, сведения о наличии либо отсутствии вреда (экономического и экологического ущерба) и его оценке не приобщаются к акту расследования, не проводится техническое расследование причин аварии.

Распространены нарушения при осуществлении разрешительных функций.

Так, при выдаче разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах работниками Ростехнадзора допускаются нарушения постановления Правительства Российской Федерации от 25.12.1998 № 1540 «О применении технических устройств на опасных производственных объектах». Решения о выдаче разрешений принимаются без проверки полноты и правильности оформления представленных документов на предмет соответствия требованиям промышленной безопасности, что приводит к аварийности по причине несоответствия материалов технического устройства условиям эксплуатации.

Кроме того, органами Ростехнадзора ненадлежащим образом осуществляются полномочия по надзору за использованием недропользователями опасных производственных объектов. Не выявляются факты эксплуатации организациями такого рода объектов после отказа в выдаче соответствующей лицензии либо с нарушением нормативных сроков.

Имеют место нарушения при выдаче лицензий на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов, опасных производственных объектов, производство маркшейдерских работ, деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности, деятельность, связанную с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения. Лицензии выдаются организациям, не отвечающим лицензионным требованиям, лицензионный контроль ослаблен.

Федеральным агентством по недропользованию и его территориальными органами не исполняются требования ст. 51 Закона о недрах, согласно которой вред, причиненный государству в случае самовольного использования участков недр, подлежит возмещению, размер вреда определяется федеральным органом управления государственным фондом недр. Зачастую вред, при-

чиненный самовольным пользованием недрами, не рассчитывается и государству не возмещается, в результате чего бюджеты различных уровней недополучают соответствующие доходы от пользования недрами.

Не всегда соблюдаются положения Федерального закона от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» и постановления Государственного комитета по статистике Российской Федерации от 13.11.2000 № 110 «Об утверждении статистического инструментария для организации МПР России статистического наблюдения за запасами полезных ископаемых, геологоразведочными работами и их финансированием, использованием воды и начисленными платежами за загрязнение окружающей среды», не организованы должным образом сбор и анализ отчетности о деятельности недропользователей по добыче полезных ископаемых в установленной сфере использования недр. В результате этого не принимаются надлежащие меры к обеспечению потребностей государства и общества в информации о добыче и оставшихся в недрах запасах полезных ископаемых, ведения их учета и осуществления государственного контроля за рациональным и законным использованием недр, как это предусмотрено ст. 37 Закона о недрах.

Системный характер носят нарушения Роснедрами и его территориальными органами при осуществлении разрешительных функций, таких как: принятие решений о предоставлении права пользования участками недр; выдаче лицензий на пользование недрами; организации конкурсов или аукционов на право пользования участками недр; выдаче заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых; принятие, в том числе по представлению Росприроднадзора и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограни-

чении права пользования участками недр. Наиболее часто допускаются нарушения сроков, установленных для исполнения государственной функции.

Рациональное и эффективное использование недр, в первую очередь, зависит от нормативно-правового регулирования в указанной сфере. Вместе с тем в субъектах Российской Федерации зачастую отсутствуют нормативные правовые акты, устанавливающие порядок предоставления и пользования недрами для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Кроме того, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования в отдельных случаях:

- не разработаны и не реализуются территориальные программы развития и использования минерально-сырьевой базы;

- не созданы и не ведутся территориальные фонды геологической информации;

- отсутствуют территориальные балансы запасов и кадастров месторождений и проявлений общераспространенных полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- не сформированы совместно с Российской Федерацией региональные перечни полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым;

- не утверждены перечни участков недр местного значения по согласованию с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами;

- не установлен порядок пользования участками недр местного значения;

- не проведена государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр местного значения.

А.Е. ТАТАРИНОВ

**Надзор за исполнением законодательства
в сфере обращения с отходами
производства и потребления**

В последние годы становится очевидной растущая угроза здоровью человека и окружающей среде в результате увеличения объема образующихся отходов при низкой степени их переработки.

Непринятие действенных мер по комплексному решению проблемы обращения с отходами, отсутствие системы утилизации и переработки ведет к их постоянному накоплению на полигонах и свалках, не соответствующих экологическим требованиям, а также к размещению в несанкционированных местах, зачастую в водоохраных зонах рек, санитарных зонах скважин питьевого водоснабжения, полосах отвода автомобильных и железных дорог, на участках лесного фонда и особо охраняемых природных территорий, что приводит к загрязнению почв, подземных вод, поверхностных водоемов, воздушного бассейна и, как следствие, оказывает негативное влияние на окружающую природную среду и здоровье человека.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что деятельность в сфере обращения отходов производства и потребления сопровождается многочисленными нарушениями законодательства.

Эффективность прокурорского надзора в значительной степени зависит от организации проверки и степени информи-

рованности прокурора о состоянии законности при обращении с отходами, особенностях и причинах нарушений природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении отходов производства и потребления.

Помимо этого, значительный объем информации о состоянии законности на поднадзорной территории можно получить в уполномоченных органах. При подготовке к проверке целесообразно проанализировать государственные доклады и статистические отчеты органов государственной власти, содержащие сведения о санитарном состоянии территории, образовавшихся, размещенных, использованных, обезвреженных бытовых и промышленных отходах.

Так, приказами Росстата от 10.12.2009 № 287 утверждены годовые формы федерального статистического наблюдения № 18 «Сведения о санитарном состоянии субъекта Российской Федерации» и от 28.01.2011 № 17 «Сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления» (№ 2-ТП (отходы)).

Необходимой информацией также обладают следующие органы:

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы – о выданных лицензиях на осуществление деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I – IV класса опасности; заключениях государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I – V класса опасности; утвержденных нормативах образования отходов и лимитов на их размещение; оформленных паспортах на опасные отходы; выданных в пределах компетенции разрешениях на создание объектов размещения отходов, результатах государственного экологического надзора и т.д.;

Роспотребнадзор, управления Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации, территориальные ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии» – сведениями об объектах размещения отходов, а также данными о нарушениях законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения при обращении с отходами;

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальные органы – о самовольном занятии земельных участков и использовании земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов под объекты размещения отходов производства и потребления, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности в данной сфере; выполнении требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению в соответствии с принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием, а также о выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы (в части земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков сельскохозяйственного использования в составе земель поселений) – о выполнении требований по предотвращению порчи земель в результате нарушения правил обращения с отходами производства и потребления;

Федеральное агентство лесного хозяйства и его территориальные подразделения – о захлавлении лесов бытовыми и промышленными отходами;

Федеральная таможенная служба Российской Федерации и ее органы – о трансграничном перемещении (в том числе контрабандном) радиоактивных и иных отходов (лом черных и цветных металлов);

Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы – о нарушениях законодательства при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, законодательства о защите конкуренции. При этом следует обратить особое внимание на имеющиеся в данных органах материалы проверок по вопросу законности размещения заказов на строительство полигонов твердых бытовых отходов и иных объектов размещения отходов, оказания услуг в данной сфере, а также выявленные ими нарушения ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон «О защите конкуренции»);

органы государственной власти субъектов Федерации – о региональных программах в данной сфере и их исполнении, результатах государственного экологического надзора и т.д.;

МВД России, ФСБ России и их территориальные органы – о правонарушениях законодательства при размещении, складировании и захоронении ТБО и иных отходов;

органы местного самоуправления – о предоставлении земельных участков для целей обращения отходов производства и потребления, результатах муниципального земельного контроля.

Информация о нарушениях природоохранного и санитарного законодательства при обращении с отходами может содержаться также в материалах гражданских, арбитражных, административных и уголовных дел о загрязнении атмосферного воздуха, почв, водных объектов.

Кроме этого, сведения о проблемах, связанных с размещением и утилизацией отходов, могут быть получены из публикуемых ежегодно, начиная с 1992 г., государственных докладов «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации». Это обобщенный свод данных, представленных всеми специально уполномоченными в области охраны и использования природной среды и иными органами. Также информация в дан-

ной области отражается в издаваемых Федеральным центром гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора ежегодных государственных докладах «О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации».

Аналитическая работа прокурора состоит в:

оценке полноты и достоверности полученной информации о нарушениях законодательства об отходах производства и потребления, ее достаточности для решения поставленных задач, сопоставимости и систематизированности;

анализе информации и выявлении зависимостей между состоянием окружающей среды и состоянием законности при обращении с отходами производства и потребления;

определении круга субъектов, подлежащих проверке;

составлении перечня вопросов, подлежащих выяснению прокурором в поднадзорных органах и организациях;

выработке скоординированных действий с органами государственного контроля (надзора) при организации совместных проверок;

доведении результатов анализа до правоохранительных органов, органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

При получении информации о нарушении законодательства об отходах производства и потребления прокурором может быть принято решение о проведении проверки прокуратурой или о направлении информации о нарушении законодательства в уполномоченные органы.

При подготовке к проведению прокурорской проверки исполнения законодательства об отходах следует руководствоваться Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», которым над-

зор в сфере экологической безопасности отнесен к основным направлениям надзорной деятельности, иными организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Эффективность прокурорской проверки обеспечивается четким определением ее целей и задач, исходя из содержания поступившей информации о правонарушении.

Проверки могут проводиться по конкретному вопросу в одном или нескольких структурных подразделениях Росприроднадзора, Роспотребнадзора, иных уполномоченных органов государственной власти, органах местного самоуправления. Например, сообщения о нарушениях при выдаче разрешений на размещение отходов территориальными органами Росприроднадзора могут стать основанием для проверки в указанном органе, а также в органах местного самоуправления, осуществляющих выделение земельных участков под полигоны отходов.

Проводимые прокурором проверки могут быть целевыми и охватывать в целом всю систему государственных органов, осуществляющих управление и надзор в области обращения с отходами, а также органы местного самоуправления. Они проводятся, как правило, на основе результатов анализа состояния законности и обобщения поступившей в органы прокуратуры информации о правонарушениях в этой области.

При проведении целевой проверки действия прокурора должны быть направлены на то, чтобы выяснить: каков порядок обращения бытовых и промышленных отходов, обеспечиваются ли права граждан на благоприятные условия проживания; как органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, государственные органы надзора реализуют предоставленные им законодательством Российской Федерации полномочия в данной области.

При организации и проведении проверок следует учитывать положения п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Рос-

сийской Федерации», согласно которому проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Нередко основанием для проведения проверок служат сведения о нарушениях законодательства об отходах производства и потребления, поступившие в органы прокуратуры от Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, находящихся в его ведении федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, Роспотребнадзора, Росреестра, Россельхознадзора, государственных органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, граждан, общественных организаций, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и др. Сведения о нарушениях законодательства об отходах могут быть получены также из средств массовой информации (радио, телевидение, периодическая печать, Интернет).

При этом следует исключить из практики случаи проведения проверок при отсутствии к тому оснований, подмены иных государственных органов либо дублирования их функций, направления запросов в неуполномоченные органы и организации, необоснованного истребования у государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и организаций документов, материалов и сведений, в том числе явно выходящих за предмет проверки, излишних данных, информации открытого доступа либо непредусмотренных форм статистической отчетности, а также данных, содержащих охраняемую законом тайну, в нарушение установленного порядка.

Подготовка к прокурорской проверке должна включать:

изучение законодательства об обращении с отходами, ведомственных документов, устанавливающих требования к хранению, транспортировке и утилизации того класса отходов, к которому относятся отходы, упомянутые в информации;

получение и изучение информации о состоянии окружающей среды (статистические отчеты, доклады и др.);

изучение результатов проверок, проводимых органами государственного надзора по аналогичным сигналам;

подбор специалистов, которых необходимо привлечь к проверке;

ознакомление с материалами ранее проводимых прокурорских проверок исполнения законодательства об отходах производства и потребления, судебной практикой;

ознакомление с соответствующими публикациями в средствах массовой информации, в том числе в сети Интернет;

проведение в целях защиты прав предпринимателей общественного совета по защите малого и среднего бизнеса;

формулирование задач и подлежащих выяснению вопросов, в том числе специалистами.

Задачи проверки состоят в установлении фактов нарушения законодательства об отходах, их правовой оценке, выявлении лиц, виновных в нарушении законов, определении характера и размера причиненного вреда, причин и условий, способствующих правонарушению.

Важное значение для результативности прокурорского надзора имеет привлечение специалистов для выяснения возникающих вопросов в области обращения с отходами. Поэтому в плане проверки необходимо предусмотреть также основные направления использования помощи специалистов, в ней участвующих (например, в целях оценки соответствия деятельности предприятия лицензионным условиям, установленным нормативам образования отходов и лимитам на их размещение и др.).

К проверкам в данной сфере рекомендуется привлекать специалистов в области различных отраслей знаний – охраны почв, атмосферного воздуха, водных объектов, специалистов-технологов и др.

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. Проверочные действия должны проводиться в тех местах, с которыми связаны обстоятельства совершения правонарушения, в соответствии с поступившим сигналом.

Так, в связи с недостаточной штатной численностью инспекторского состава территориальных органов Росприроднадзора возможны факты передачи части функций по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду на договорной основе хозяйствующим субъектам, ведение банков данных и др.

Проведение прокурорских проверок исполнения законодательства об отходах производства и потребления в специально уполномоченных федеральных органах исполнительной власти.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим разрешительные функции, а также функции по надзору в сфере природопользования, в том числе в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы, в силу Положения о данном органе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400, ***является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее подразделения на местах.***

В этих органах прокуроры должны выяснить следующие вопросы:

ведется ли государственный кадастр отходов, в том числе реестр объектов размещения отходов (ст. 20 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

выдаются ли в соответствии с законодательством разрешения на создаваемые объекты размещения отходов (ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

осуществляются ли надлежащим образом функции по учету и отчетности в области обращения с отходами (ст. 19 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

надлежащим ли образом администрируется плата за негативное воздействие на окружающую среду в данной сфере, все ли хозяйствующие субъекты, обязанные вносить такую плату, находятся на учете в территориальном органе Росприроднадзора;

соблюдается ли порядок утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение; не истребуется ли не предусмотренная законодательством документация, дополнительные согласования; соблюдаются ли сроки исполнения государственной функции по установлению лимитов на размещение отходов;

допускаются ли факты незаконного установления нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, относящимся в соответствии с законодательством к субъектам малого и среднего предпринимательства (ст. 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

При проведении проверки следует учитывать, что проекты нормативов образования отходов и лимиты на их размещение, разработанные в инициативном порядке субъектами малого и среднего предпринимательства и представленные на утверждение в территориальные органы Росприроднадзора, подлежат возврату без рассмотрения (ст. 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», письмо Росприроднадзора от 23.05.2011 № КТ-08-03-36/6317);

надлежащим ли образом исполняются полномочия по лицензированию деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I – IV класса опасности (ст. 12 Федерального закона от

04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ст. 9 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»); не истребуется ли при этом не предусмотренная законодательством документация, дополнительные согласования;

соблюдаются ли сроки исполнения государственной функции по лицензированию указанной деятельности, соответствует ли решение о предоставлении лицензии установленным требованиям;

не допускаются ли фактов выдачи лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, транспортированию, накоплению отходов I – V класса опасности; обезвреживанию, размещению отходов V класса опасности;

соблюдается ли порядок осуществления лицензионного контроля, установленный ст. 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

нет ли фактов незаконного взимания платы за осуществление 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 (ст. 40 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»);

соблюдается ли порядок паспортизации опасных отходов (ст. 14 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

соблюдается ли порядок проведения государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I – V класса опасности (ст. 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»);

в полной ли мере реализуется определенная ст. 26 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» функция по согласованию порядка производственного контроля в области обращения с отходами юридическим лицам, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами, по объектам, подлежащим федеральному государственному экологическому контролю (надзору);

соблюдаются ли требования Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

имеют ли место факты аффилированности должностных лиц органов Росприроднадзора и учреждений, организаций, занимающихся разработкой документации в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

соблюдается ли порядок рассмотрения обращений граждан и должностных лиц.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в соответствии с Положением о данной службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 322, осуществляет социально-гигиенический мониторинг и нормирование, а также федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

В Роспотребнадзоре и его территориальных органах следует выяснить следующие вопросы:

ведется ли государственный регистр отходов производства и потребления (ст. 5 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»);

соответствует ли состояние территории в районах размещения объектов санитарным нормам и правилам; по каким территориям (объектам) не соответствует, 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;

обладают ли данные органы сведениями о том, всегда ли организации, осуществляющие обращение объектов с отходами, информируют санитарно-эпидемиологическую службу об авариях и аварийных ситуациях, которые наносят или могут нанести ущерб окружающей среде; здоровью или имуществу физических лиц либо имуществу юридических лиц.

При проведении проверок исполнения законодательства об отходах производства и потребления в органах государственной власти субъектов Российской Федерации выяснению подлежат следующие вопросы:

разработаны и проводятся ли данными органами мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении обращения с отходами (ст. 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

располагают ли названные органы власти субъектов Российской Федерации полной и достаточной информацией о состоянии проблемы со сбором, накоплением, использованием, обезвреживанием, транспортированием, размещением отходов на территории субъекта Российской Федерации;

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 (или соответствующие разделы в иных региональных программах) в данной сфере. Достаточны ли предусмотренные программные мероприятия и запланированные средства для решения существующих проблем в сфере обращения отходов производства и потребления (ст. 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

целевым ли образом расходуются денежные средства, выделяемых в рамках реализации региональных программ и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

принимает ли субъект Российской Федерации и надлежащим ли образом участие в реализации федеральных программ в области обращения отходов производства и потребления (ст. 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

определен ли порядок и ведется ли региональный кадастр отходов, осуществляется ли необходимое взаимодействие с органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами (ч. 3 ст. 20 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

соблюдаются ли установленные ст. 13.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» требования к обращению с отходами цветных и (или) черных металлов и их отчуждению;

реализуется ли государственная функция по согласованию юридическим лицам порядка осуществления производственного контроля в области обращения с отходами в соответствии с установленной компетенцией, разработан ли соответствующий административный регламент (ст. 26 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»). Включена ли такая услуга в перечень услуг, предоставляемых органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Какие документы предоставляются юридическими лицами на согласование, все ли они относятся к сфере осуществления производственного кон-

троля в области обращения с отходами производства и потребления, не нарушаются ли сроки осуществления данной разрешительной процедуры. Допускаются ли факты согласования указанного порядка не юридическим лицам, а индивидуальным предпринимателям;

не имеет ли место практика установления органами государственной власти субъектов Российской Федерации с превышением компетенции нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (при наличии таких фактов необходимо принять исчерпывающие меры прокурорского реагирования по пресечению данной незаконной практики с учетом практики высших судебных инстанций, например определения Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2010 № 86-Г10-8);

соблюдаются ли требования Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

соблюдается ли порядок рассмотрения обращений граждан и должностных лиц.

В органах местного самоуправления особое внимание следует уделить выяснению тех вопросов, которые находятся в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», ст. 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, регулирующие вопросы сбора, утилизации, переработки промышленных и бытовых отходов, приняты ли они в пределах компетенции;

утверждены ли необходимые должностные и административные регламенты, соответствуют ли они требованиям законодательства;

соблюдаются ли требования п. 2 ст. 44 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которой при планировании и застройке городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, а также по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий;

созданы ли органами местного самоуправления муниципальные предприятия, осуществляющие деятельность в сфере обращения с отходами. Соответствует ли деятельность данных юридических лиц требованиям, установленным Федеральным законом «Об отходах производства и потребления». Какие меры организационного и административного характера принимаются в сфере обращения с отходами коммунальными и иными службами муниципалитетов; организован ли контроль за их деятельностью. При этом следует установить, организована ли должным образом структура, осуществляющая муниципальный земельный контроль.

Следует также выяснить:

надлежащим ли образом органы местного самоуправления поселений организуют сбор и вывоз бытовых отходов и мусора;

надлежащим ли образом органами местного самоуправления муниципальных районов организована утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов;

надлежащим ли образом органами местного самоуправления городских округов организован сбор, вывоз, утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов;

соблюдаются ли требования, установленные ст. 27–28 Земельного кодекса Российской Федерации, при предоставлении

земельных участков в собственность или пользование для размещения полигонов отходов, а также порядок их предоставления, определенный ст. 30 –34 этого Кодекса;

соблюдаются ли положения ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (требования к объектам размещения отходов и соответствующие запреты), в том числе запрет 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;

организовано ли взаимодействие с государственными органами экологического надзора и санитарно-эпидемиологического надзора при установлении нарушений законодательства об отходах производства и потребления;

соблюдаются ли требования Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (например, при организации мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды, а также организации деятельности в сфере обращения с отходами производства и потребления);

соблюдается ли порядок рассмотрения обращений граждан и должностных лиц.

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 и (или) проведе-

нию мероприятий по предотвращению причинения вреда окружающей среде, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами;

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;

выполняются ли требования ст. 29 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», согласно которой иски о прекращении деятельности юридических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами, рассматриваются судом или арбитражным судом в соответствии с законодательством Российской Федерации;

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 организации и проведении проверок следует учитывать положение п. 3 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которому государственный экологический надзор в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому надзору, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В силу п. 3 ст. 25 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии, федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности при обращении с отходами осуществляются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Аналогичные вопросы применительно к сфере обращения отходов производства и потребления необходимо проверить **в органах местного самоуправления, уполномоченных осуществлять муниципальный земельный контроль** (ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации).

При организации и проведении проверок в территориальных органах Росприроднадзора, Роспотребнадзора, Росреестра, Россельхознадзора, уполномоченных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления необходимо особое внимание обратить на исполнение ими законодательства о защите прав предпринимателей. С этой целью следует:

проанализировать все действующие правовые акты (постановления, приказы, распоряжения, указания и др.), методические рекомендации указанных органов на предмет соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности и незамедлительно принять меры прокурорского реагирования в отношении актов, устанавливающих для хозяйствующих субъектов необоснованные ограничения; предусматривающие истребование излишней документации, получение незаконных согласований; направляющих юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в определенные организации, разрабатывающие документацию в сфере природопользования и охраны окружающей среды, навязывающих дополнительные услуги и др.;

изучить переписку органов с предприятиями и организациями;

установить, не нарушаются ли права предпринимателей при администрировании платы за негативное воздействие на окружающую среду в данной сфере. Не привлекаются ли к этой деятельности в качестве согласующей инстанции экспертные организации, не взимается ли плата за подобные услуги;

оценить законность установления сборов и иной платы в данной сфере с точки зрения защиты прав предпринимателей;

проанализировать в этих органах обращения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Кроме того, при проверке в территориальных органах *Росприроднадзора, Росреестра, Россельхознадзора* следует обратить особое внимание на своевременность и полноту осуществления полномочий в сфере государственного земельного надзора, охраны земель от загрязнения отходами, приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ч. 2 ст. 71 Земельного кодекса Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689 «О государственном земельном надзоре»).

Проведение прокурорских проверок исполнения хозяйствующими субъектами законодательства об отходах производства и потребления.

В процессе деятельности почти любого предприятия и учреждения образуются отходы. Это могут быть отходы производства, мусор бытовых помещений и др. Соответственно, к лицам, которые осуществляют деятельность, связанную с отходами, законодательством предъявляются определенные требования.

При организации проверок следует учитывать, что в организациях, осуществляющих деятельность по сбору, накоплению, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов, проверки проводятся в случаях, требующих непосредственного реагирования прокурора.

При этом 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);

получила ли проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I – V класса опасности, положительное заключение государственной экологической экспертизы (ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе», ч. 6 ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации);

представляют ли субъекты малого и среднего предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, в уполномоченные государственные органы отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, размещении отходов в уведомительном порядке (ст. 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

составлены ли паспорта на опасные отходы (ст. 14 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

проводится ли инвентаризация отходов и объектов их размещения (ст. 11 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

ведется ли в порядке, установленном ст. 19 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», 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 требования по предупреждению аварий, связанных с обращением с отходами, принимаются ли неотложные меры по их ликвидации. В случае возникновения или угрозы аварий, связанных с обращением с отходами, которые нано-

сят или могут нанести ущерб окружающей среде, здоровью или имуществу физических лиц либо имуществу юридических лиц, информируются ли об этом незамедлительно федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (ст. 11 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

соблюдаются ли требования к проектированию, строительству, реконструкции, консервации и ликвидации объектов размещения отходов, установленные ст. 10 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», в том числе имеется ли проект строительства объекта и положительное заключение на него государственной экспертизы;

соблюдаются ли установленные ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» требования к объектам размещения отходов, в том числе запрет на захоронение отходов в границах населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохранных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, в местах залегания полезных ископаемых и ведения горных работ в случаях, если возникает угроза загрязнения мест залегания полезных ископаемых и безопасности ведения горных работ. Соблюдается ли также запрет на размещение отходов на объектах, не внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов;

соблюдаются ли требования санитарных правил, регулирующих вопросы очистки населенных мест от отходов, санитарной охраны почв, обращения с радиоактивными отходами, размещения и обезвреживания отходов производства и потребления и др.;

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 (ст. 11 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

осуществляется ли в местах централизованного использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов производства и потребления радиационный контроль (ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»);

соблюдаются ли требования к обращению с отходами цветных и (или) черных металлов и их отчуждению (ст. 13.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

обладают ли лица, которые допущены к обращению с отходами I – IV класса опасности, профессиональной подготовкой, подтвержденной свидетельствами (сертификатами) на право работы с отходами I – IV класса опасности (ст. 15 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

соблюдается ли установленное п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» положение о том, что собственник отходов I – IV класса опасности вправе отчуждать эти отходы в собственность другому лицу, передавать ему, оставаясь собственником, право владения, пользования или распоряжения этими отходами, если у такого лица имеется лицензия на осуществление деятельности по использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов не меньшего класса опасности;

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 (ст. 26 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Типичные нарушения законодательства об отходах производства и потребления.

Выявляются факты ненадлежащего осуществления полномочий территориальными органами Росприроднадзора.

Нередко данные органы незаконно, с превышением компетенции устанавливают субъектам малого и среднего предпринимательства нормативы образования отходов и лимиты на их размещение.

Нормативы образования отходов и лимитов на их размещение утверждаются ими с нарушениями – истребуются не предусмотренные законом документы.

Принимаются необоснованные решения об отказе в утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Не соблюдаются установленные сроки при оформлении паспортов на опасные отходы, не исполняется государственная функция по согласованию порядка производственного контроля лицам, подлежащим федеральному экологическому надзору.

Имеют место нарушения порядка лицензирования деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I – IV классов опасности (нарушение сроков рассмотрения соответствующих заявлений, истребование излишних документов и др.), факты незаконного отказа в оформлении такой лицензии.

В нарушение ст. 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» контроль за соблюдением лицензиатами требований закона не всегда осуществляется надлежащим образом.

Проверки исполнения законодательства об обращении с медицинскими отходами показали, что территориальными органами Росприроднадзора проводилась паспортизация медицинских отходов, утверждались нормативы образования медицинских отходов и лимиты на их размещение, в то время как федеральным законодательством не предусмотрены полномочия указанных органов в отношении медицинских отходов.

Во многих субъектах Российской Федерации в деятельности территориальных органов Росприроднадзора выявляются нарушения законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора). Так, к участию в проверках данными органами привлекаются лица, не указанные в распоряжении (приказе) о проверке, необоснованно продлеваются сроки плановых проверок, принимаются необоснованные решения по результатам проверок, ненадлежащим образом оформляются акты проверок, хозяйствующим субъектам направляются необоснованные требования.

Деятельность органов Росприроднадзора зачастую не оказывает влияния на экологическую ситуацию в сфере обращения с отходами. Работа сводится к проведению проверок отдельных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, рейдовых мероприятий в целях выявления несанкционированных мест размещения отходов.

В нарушение ст. 25 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» не проводится регулярное наблюдение за исполнением органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами обязательных требований в сфере обращения с отходами, не осуществляется анализ и прогнозирование состояния законности в указанной сфере, что не позволяет обеспечить комплексный подход к планированию своей деятельности.

При этом зачастую истинные правонарушители, загрязняющие окружающую среду, не устанавливаются, причины и условия, способствующие совершению противоправных деяний, не выясняются, что отрицательно сказывается на состоянии законности в указанной сфере.

В нарушение ст. 75, 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» при наличии на территории субъекта Российской Федерации экологического ущерба (вреда) от размещения

отходов меры к его возмещению в полном объеме не принимаются.

Нарушения территориальными органами Росприроднадзора требований законодательства об административных правонарушениях при привлечении виновных лиц к ответственности выявляются повсеместно.

Недостаточно эффективно осуществляется работа по взысканию с правонарушителей административных штрафов. В нарушение ст. 31.3, ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ меры по привлечению лиц, не уплативших штрафы, к административной ответственности, установленной ст. 20.25 КоАП РФ, не принимаются. Имеют место факты несвоевременного направления административных материалов в органы Федеральной службы судебных приставов для принудительного взыскания суммы штрафов.

Не всегда органы Росприроднадзора располагают полной информацией о неплательщиках за негативное воздействие на окружающую среду и своевременно, в полном объеме взыскивают такую плату.

Нарушения законодательства при осуществлении возложенных функций в рассматриваемой сфере выявляются и в деятельности территориальных органов Роспотребнадзора. Данными органами допускаются нарушения законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) – к мероприятиям по контролю (надзору) незаконно привлекаются экспертные организации, состоящие в договорных отношениях с проверяемым лицом, не соблюдается порядок оформления актов о результатах проверки, выдаются незаконные предписания.

Прокурорами принимаются меры к пресечению коррупционных проявлений в данной сфере. К уголовной ответственности привлекаются должностные лица органов и учреждений Росприроднадзора и Роспотребнадзора, региональных органов исполнительной власти.

Например, в Саратовской области по ч. 2 ст. 290 УК РФ осужден начальник отдела Управления Росприроднадзора по Саратовской области, который получил взятку в сумме 40 тыс. руб. за переоформление юридическому лицу лицензии на обращение с отходами. Виновному назначено наказание в виде штрафа в сумме 1 млн 600 тыс. руб. с лишением права занимать должности в органах государственной власти и местного самоуправления сроком на 3 года.

По ч. 1 ст. 292 УК РФ (служебный подлог) осужден главный врач Ульяновского отделения Куйбышевского филиала ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по железнодорожному транспорту», который из корыстной заинтересованности без фактического проведения дозиметрических исследований вносил ложные сведения об их проведении в протоколы радиационного контроля и выдавал незаконные экспертные заключения о соответствии с санитарно-эпидемиологическим нормам отходов – лома черных металлов, транспортируемого железнодорожным транспортом (41 эпизод).

Многочисленные нарушения природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства, порядка эксплуатации полигонов ТБО, несоблюдения лицензионных требований и др. выявляются в деятельности хозяйствующих субъектов. Во многих случаях допущенные нарушения приводят к неоднократным возгораниям отходов в летнее время, что способствует ухудшению экологической обстановки в населенных пунктах.

В большинстве субъектов Российской Федерации установлены факты эксплуатации полигонов ТБО без соответствующей лицензии.

Повсеместно хозяйствующие субъекты осуществляют деятельность без проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, проектов на предельно допустимый выброс вредных веществ в атмосферный воздух, несвоевременно вносят плату за негативное воздействие на окружающую

природную среду, не соблюдают экологические и санитарно-эпидемиологические требования при сборе, накоплении, использовании, транспортировке, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления, используют земельные участки для этих целей без правоустанавливающих документов.

По результатам проверок прокурорами возбуждаются дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.3 (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения) и ст. 8.2 (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами) КоАП РФ, хозяйствующим субъектам направлялись представления, в суды – заявления с требованием устранить нарушения.

Прокурорами активно используются полномочия по предъявлению в суды общей юрисдикции заявлений к предприятиям, организациям в целях ликвидации несанкционированных мест размещения отходов.

Например, в Ивановской области удовлетворен иск Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры к двум обществам с ограниченной ответственностью о рекультивации земель, нарушенных в результате складирования промышленных отходов. Проверкой установлено, что ответчики осуществляли вывоз промышленных токсичных отходов III класса опасности с территории бывшего химзавода по производству цинковых белил, находящегося в д. Юдинка Родниковского района области. В нарушение законодательства отходы складировались на не подготовленном для этих целей земельном участке, что повлекло загрязнение почвы.

Меры гражданско-правового воздействия применяются также в целях обеспечения соблюдения технологии захоронения отходов и устранения нарушений при эксплуатации полигонов и санкционированных свалок ТБО.

Так, в Ярославской области Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой в результате проверки соблюдения требований природоохранного законодательства при эксплуатации полигонов ТБО установлено, что на большинстве из них не соблюдается технология захоронения отходов – ненадлежащим образом проводится уплотнение слоев отходов, не укладывается изолирующий слой из инертного материала, не проводится производственный экологический контроль, отсутствует мониторинг состояния окружающей среды и т.д. В целях устранения выявленных нарушений в анализируемом периоде предъявлено 3 иска об обязанности привести полигоны ТБО в соответствие с природоохранным и санитарным законодательством, организовать пересыпку слоев ТБО инертным материалом. Все иски рассмотрены и удовлетворены.

В большинстве регионов исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации утверждены и реализуются региональные долгосрочные целевые программы, которыми предусматривается финансирование, в том числе из внебюджетных источников, мероприятий по обращению с ТБО. Вместе с тем запланированных программами мероприятий недостаточно для решения существующих проблем в области обращения отходов производства и потребления.

Прокурорские проверки показывают, что не во всех случаях данными органами должным образом исполняются требования закона при реализации полномочий в сфере обращения отходов производства и потребления.

Ими не принимаются своевременные меры, направленные на устранение существующих в региональном законодательстве соответствующих правовых пробелов.

В нарушение требований ст. 26 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» региональными органами государственной власти не всегда принимаются нормативные правовые акты, определяющие порядок согласования производственного контроля в сфере обращения с отходами.

Допускаются также нарушения при осуществлении государственного управления в рассматриваемой сфере. Несмотря на изменения, внесенные в федеральное законодательство, указанные органы в нарушение ст. 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» предъявляли незаконные требования к субъектам малого и среднего предпринимательства о необходимости разработки проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации должным образом не исполняется законодательство о государственном контроле, законодательство об административных правонарушениях.

Не во всех случаях принимаются меры ко взысканию своевременно не оплаченных административных штрафов по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования и направлению материалов в суд по ст. 20.25 КоАП РФ (уклонение от исполнения административного наказания).

Одной из причин неудовлетворительной экологической обстановки в данной сфере являются недостатки в области сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, организация которых возложена на органы местного самоуправления.

Бюджеты муниципалитетов зачастую являются дефицитными и формируются за счет дотаций из бюджета субъекта Российской Федерации, в связи с чем у органов местного самоуправления, как правило, отсутствует возможность решать задачу устранения последствий многолетнего загрязнения окружающей среды отходами производства и потребления, сформировать экономически целесообразную и экологически безопасную систему обращения с отходами исключительно за счет средств местного бюджета.

Например, в большинстве случаев органами местного самоуправления финансирование соответствующих мероприятий в

2011 – 2012 гг. не осуществлялось либо денежные средства выделялись в объеме, не позволяющем решить на территории района проблемы в сфере обращения с отходами. Так, в Волгоградской, Тверской областях проектирование и строительство полигонов ТБО ввиду недостаточности финансирования не осуществляется либо периодически приостанавливается.

Повсеместно муниципальными образованиями нарушаются требования законодательства при издании правовых актов.

Прокурорами в значительной части субъектов Российской Федерации опротестованы незаконные правовые акты органов местного самоуправления, устанавливающие средние нормы накопления отходов, что в соответствии со ст. 5, 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» входит в компетенцию федеральных органов исполнительной власти.

В некоторых регионах органами местного самоуправления не приняты нормативные правовые акты, устанавливающие порядок сбора отходов. Так, в Краснодарском крае выявлены факты, когда сбор и вывоз отходов потребления осуществлялся непосредственно населением в связи с отсутствием соответствующего порядка, установленного органами муниципальных образований. Более того, при отсутствии системы сбора и вывоза отходов жители Бородинского сельского поселения края привлекались к административной ответственности за нарушение правил благоустройства в связи с отсутствием договорных отношений с коммунальными службами. Незаконные постановления о привлечении к административной ответственности отменены на основании протестов прокурора района.

Установлены факты, когда органами местного самоуправления в нарушение требований ст. 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» полномочия по организации сбора и вывоза бытовых отходов были незаконно переданы различным хозяйствующим субъектам.

На граждан и юридических лиц нередко незаконно возлагаются обязанности по организации содержания «прилегающих» территорий, планы благоустройства которых необходимо было согласовывать с органами местного самоуправления, на субъектов малого и среднего предпринимательства – по разработке проектов нормативов образования отходов. Незаконные правовые акты по протестам прокуроров отменены или изменены.

Органами местного самоуправления Республики Чувашия удовлетворены требования межрайонного природоохранного прокурора по 50 протестам на нормативные правовые акты, которыми в нарушение закона устанавливалось требование об обязательном наличии у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей лицензии на транспортировку отходов, тогда как федеральное законодательство такого требования не предусматривает.

Данными органами нередко принимаются незаконные нормативные правовые акты, нарушающие права предпринимателей в сфере обращения отходов производства и потребления. Так, Положение об обращении с отходами производства и потребления на территории Печетовского сельского поселения Кимрского района Тверской области с превышением компетенции вопреки требованиям ст. 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» наделяло сельское поселение полномочием по осуществлению муниципального контроля в области обращения с отходами, устанавливало обязанности проверяемых лиц при его проведении. По результатам рассмотрения протеста Тверского межрайонного природоохранного прокурора в нормативный правовой акт внесены соответствующие изменения.

Органы местного самоуправления необоснованно возлагают на юридических лиц обязанность по уборке и содержанию территорий и земельных участков, не принадлежащих им на каком-либо праве владения и пользования.

Ненадлежащая организация сбора и вывоза отходов, нерегулярная очистка территорий муниципальных образований, а так-

же недостаточное количество санкционированных полигонов для складирования и захоронения отходов приводят к образованию повсеместно стихийных свалок и загрязнению отходами производства и потребления окружающей среды.

Ненадлежащим образом муниципальными образованиями реализуются полномочия по выделению, формированию земельных участков под полигоны ТБО. Например, прокуратурой Краснодарского края направлены заявления в суд о признании незаконным бездействия администраций районов по формированию и выделению земельных участков под свалки ТБО, организации переработки и утилизации отходов, признании незаконным бездействия администраций поселений и др.

Широкое распространение получила практика предъявления исков к органам местного самоуправления об обязанности организовать сбор, вывоз, утилизацию твердых бытовых отходов на территории соответствующих муниципальных образований, ликвидировать несанкционированные места размещения отходов.

А.Ю. НЕСТЕРОВА
Прокурорский надзор
за исполнением законодательства
об охране атмосферного воздуха

Законодательство Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (далее – Закон № 96-ФЗ) и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Общие вопросы охраны атмосферного воздуха от вредных химических и физических воздействий урегулированы Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Закон № 96-ФЗ является специальным нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения в сфере охраны атмосферного воздуха, которым определены основы государственного управления в этой области, а также полномочия государственных органов и органов местного самоуправления; права граждан и общественных организаций; основные положения по нормированию качества атмосферного воздуха и воздействия на него; требования к его охране при проектировании, размещении, строительстве, эксплуатации объектов, имеющих источники выбросов в атмосферный воздух; требования к государственному, производственному и общественному контролю; пла-

та за воздействие на атмосферный воздух; ответственность за нарушения данного Федерального закона.

Законодательство субъектов Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха вправе предусматривать введение дополнительных экологических требований охраны атмосферного воздуха.

Имущественные отношения, возникающие при осуществлении деятельности по охране атмосферного воздуха, регулируются гражданским законодательством.

Отношения в области охраны атмосферного воздуха, возникающие при установлении обязательных требований к продукции, в том числе зданиям и сооружениям (далее – продукция), или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, регулируются законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Кроме того, охрана атмосферного воздуха регламентируется ведомственными нормативными актами федеральных специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, государственными стандартами (ГОСТ), санитарными правилами (СП), санитарными нормами и правилами (СанПиН), строительными нормами и правилами (СНиП), ведомственными документами.

Законом № 96-ФЗ установлена система нормативов, которые включают:

гигиенический и экологический нормативы качества атмосферного воздуха;

предельно допустимый выброс вредных (загрязняющих) веществ (далее ПДВ) – показатель, устанавливаемый для каждого стационарного источника выброса вредных веществ по каждому выбрасываемому веществу или их суммирующему воздействию

при условии, что их приземная концентрация не превысит предельно допустимую;

временно согласованный выброс вредных (загрязняющих) веществ (далее ВСВ) – лимит выброса вредных веществ, устанавливаемый для каждого стационарного источника выбросов предприятия, которое не может достигнуть ПДВ ко времени получения разрешений, но разрабатывает систему мероприятий в целях его поэтапного достижения (устанавливается с учетом социально-экономической ситуации в регионе и индекса загрязнения атмосферы – далее ИЗА);

предельно допустимую (критическую) нагрузку – суммарный показатель воздействия одного или нескольких вредных веществ на атмосферный воздух на конкретной территории, превышение которого может привести к устойчивым негативным изменениям качества атмосферного воздуха;

предельно допустимый уровень физического воздействия на атмосферный воздух (далее ПДУ) – показатель шумового, вибрационного, ионизирующего и иного физического воздействия на атмосферный воздух в пределах жилой застройки, в жилых и общественных зданиях, отражающий предельно допустимую величину физического воздействия, при которой отсутствует вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду;

предельно допустимый норматив вредного физического воздействия на атмосферный воздух (далее ПДН) – устанавливается конкретно для каждого источника шумового, вибрационного, электромагнитного и других физических воздействий с учетом ПДУ;

технический норматив выбросов – норматив выбросов вредных веществ (далее – ВВВ) в атмосферный воздух, который устанавливается для технологических процессов, механических и технических средств и оборудования и отражает максимально допустимую массу ВВВ в атмосферный воздух в расчете на единицу продукции, мощности, пробега транспортных и иных механических средств.

Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» установлены требования к проектированию, строительству и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности, имеющих отходы, а также к размещению отходов и их транспортировке, включающие требования по охране окружающей среды, в том числе атмосферного воздуха.

Федеральным законом от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» установлены правовые основы деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, в том числе определены: органы управления в области гидрометеорологии; порядок действий гидрометеорологической службы в чрезвычайных ситуациях; метрологические и сертификационные требования к информации и информационной продукции; категории доступа к информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и иной информационной продукции; порядок и условия представления информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении юридическими и физическими лицами в государственные органы гидрометеорологической службы.

К иным законодательным актам, содержащим нормы об охране окружающей среды, включая атмосферный воздух, можно отнести:

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, которым регулируются отношения в области создания системы расселения, градостроительного планирования, застройки, охраны окружающей среды; устанавливаются условия обеспечения благоприятной среды проживания населения и охраны природы, которые принимаются во внимание при разработке градостроительной документации и зонировании территории;

Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», устанавливающий санитарно-эпидемиологические требования к качеству ат-

мосферного воздуха, эксплуатации транспортных средств; требования к проведению санитарно-эпидемиологических (профилактических) мероприятий; система государственного регулирования в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия (нормирование, разработка и утверждение санитарных правил, в том числе по охране атмосферного воздуха); права и обязанности должностных лиц Госсанэпиднадзора; ответственность за нарушения санитарного законодательства;

Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», содержащие требования, предъявляемые к технологическим процессам, материалам и веществам, используемым в производстве, а также к соответствующему контролю, и иные требования промышленной безопасности, которые обеспечивают безопасность окружающей среды, включая атмосферный воздух как ее составляющую.

Одной из важнейших предпосылок эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха является наличие достаточно полной и четкой информации о состоянии воздуха, динамике правонарушений в области его охраны на поднадзорной прокурору территории или на поднадзорных ему объектах, а также информации о финансовом обеспечении природоохранной деятельности на поднадзорных территориях и объектах.

Сведения о состоянии атмосферного воздуха, воздухоохранных мероприятиях и нарушениях законодательства могут быть получены из статистической отчетности (федеральной, областной, городской, районной и т.д.). Информация о правонарушениях и преступлениях в области охраны атмосферного воздуха содержится в материалах гражданских, арбитражных и уголовных дел.

В числе информационных источников следует выделить формы статистического наблюдения. Приказами Федеральной службы государственной статистики от 06.08.2013 № 309 и 09.08.2012 № 441 утверждены формы федерального статистического наблюдения за окружающей средой:

форма № 4-ОС «Сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и экологических платежах»;

форма № 2-ТП (воздух) «Сведения об охране атмосферного воздуха».

Кроме того, приказом Росстата от 29.07.2011 № 336 утверждена форма № 2-ТП-воздух (срочная) «Сведения об охране атмосферного воздуха» (полугодовая).

Информация о состоянии атмосферного воздуха и законности в области его охраны имеется в ежегодных государственных докладах «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации», издаваемых Минприроды России совместно с заинтересованными министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами, другими организациями и учреждениями, и в аналогичных докладах субъектов Российской Федерации, а также в ежегодных государственных докладах «О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации», издаваемых Федеральным центром гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора.

Информацией о состоянии атмосферного воздуха располагают также Росгидромет, его территориальные органы и подчиненные ему государственные предприятия, научные институты.

Информация о деятельности надзорных органов в области охраны атмосферного воздуха, причиненном ущербе, количестве обследованных предприятий, сумме штрафов, числе привлеченных к административной ответственности должностных лиц и граждан, суммах, на которые удовлетворены иски, может быть получена в Минприроды России, Росприроднадзоре и Роспотребнадзоре.

Вместе с тем следует помнить, что статистические сведения о загрязненности атмосферного воздуха, которыми располагают государственные органы экологического надзора, по существу не являются достоверными, поскольку органами надзора в качестве оснований к устранению фактов и объемов негативного воздействия на окружающую среду промышленными предприятиями в большинстве случаев используются результаты производственного контроля предприятий в виде сведений из статистических отчетов, данные о размерах начисляемой платы за негативное воздействие на окружающую среду, результаты инструментальных замеров, выполненных самими предприятиями.

Первичной информацией о нарушениях законодательства об охране атмосферного воздуха на транспорте располагают также территориальные подразделения ГИБДД, в том числе информацией о выпуске автотранспортными предприятиями на линию автомобилей, показатели ВВВ в выхлопных газах которых превышают установленные технические нормативы.

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.

Для организации и проведения плановых проверок большое значение имеет информация, полученная на основании систематизации, обобщения первичной информации, анализа статистических данных и информационных отчетов специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

К проверке исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха рекомендуется привлекать специалистов в

различных отраслях знаний – охраны атмосферного воздуха, специалистов-технологов по газоочистному оборудованию и др. 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.

При проведении проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления следует учитывать их полномочия в области охраны окружающей среды, в том числе по финансово-экономическому обеспечению воздухоохраных мероприятий, благоустройству территорий, а также по координации природоохранной деятельности на подведомственной им территории.

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 федеральные программы и программы субъекта Федерации 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;

утверждены ли порядок финансирования программ по охране атмосферного воздуха и порядок контроля за расходованием бюджетных средств субъекта Федерации на воздухоохраные или иные природоохранные цели;

проводились ли проверки расходования средств на реализацию воздухоохраных мероприятий, определенных федеральными и региональными программами в области охраны атмосферного воздуха, каковы результаты этих проверок;

каким правовым актом определено участие субъекта Федерации в организации государственного мониторинга атмосферного воздуха и государственного надзора в этой области, в чем практически оно проявляется;

какие мероприятия проводятся по координации деятельности государственных органов надзора в области охраны атмосферного воздуха, каким нормативным правовым актом эта координация регулируется;

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;

соблюдаются ли требования Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372) при принятии решений об утверждении результатов государственной экологической экспертизы регионального уровня по объектам, имеющим источники воздействия на атмосферный воздух;

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);

соблюдаются ли требования ст. 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации при приемке органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления производственных объектов, имеющих стационарные источники выбросов загрязняющих веществ;

обладают ли органы исполнительной власти субъекта Федерации информацией о размещении жилых строений в санитарно-защитной зоне предприятий и какие меры принимаются по их выводу;

утверждаются ли субъектом Федерации дифференцированные ставки платы за загрязнение атмосферного воздуха, согласованы ли они со специально уполномоченным федеральным органом;

приняты ли субъектами Российской Федерации нормативные правовые акты, регламентирующих порядок осуществления контроля за внесением платы (налога) за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и физические воздействия на атмосферный воздух;

утверждены ли в субъекте Федерации 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;

размещаются ли на территории субъекта Федерации объекты, которые могут оказать негативное воздействие на состояние озонового слоя, какие меры принимаются к ликвидации или репрофилированию этих объектов;

какие меры принимаются для снижения воздействия автотранспортных средств на атмосферный воздух, в том числе их акустического воздействия.

В органах местного самоуправления прокурор должен выяснить те же вопросы, касающиеся регулирования деятельности в области охраны атмосферного воздуха, что и в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При проверке деятельности органов местного самоуправления в рассматриваемой области на территории муниципального образования следует руководствоваться законодательством об охране атмосферного воздуха, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами, регламентирующими осуществление финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления.

Учитывая, что к полномочиям органов местного самоуправления отнесены организация сбора и утилизации бытовых отходов, особое внимание необходимо уделить вопросам их взаимодействия в соответствии со ст. 31 Земельного кодекса Россий-

ской Федерации с органами государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха при согласовании мест хранения и утилизации бытовых отходов и контролю за своевременным вывозом этих отходов.

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.

При проведении проверки в государственных органах надзора в области охраны атмосферного воздуха прокурор знакомится с документацией, обосновывающей осуществляемую ими деятельность, а также отражающей ее результаты:

приказами, инструкциями и другими документами, изданными руководителями этих органов;

текущими и перспективными планами работы;

журналами и книгами учета, в том числе с данными автоматизированного учета и экологического аналитического контроля;

протоколами, предписаниями, постановлениями и иными актами указанных органов, ответами руководителей предприятий на эти акты;

с письмами, жалобами и заявлениями, поступившими в органы государственного надзора по вопросам охраны атмосферного воздуха.

В территориальном органе Росприроднадзора прокурор выясняет следующие вопросы:

утвержден ли перспективный план проверок предприятий, имеющих источники выбросов в атмосферный воздух, соблюдается ли он;

проводятся ли контрольные проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха, в том числе предписаний и постановлений; как регулярно;

ведется ли государственный учет объектов, оказывающих вредное воздействие на атмосферный воздух;

устанавливаются ли ВСВ для предприятий, соблюдаются ли при этом требования законодательства о разработке воздухоохраных мероприятий, проверяется ли соблюдение предприятиями сроков поэтапного достижения ПДВ, имеют ли место многократные согласования ВСВ, на каком основании;

все ли предприятия со стационарными источниками ВВВ зарегистрированы, имеются ли разрешения на ПДВ, ВСВ;

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, располагает ли территориальный орган информацией о количестве токсичных веществ, выбрасываемых с выхлопными газами автотранспортными средствами на территории субъекта Федерации;

в каком объеме взимаются сборы за выдачу разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух и иные вредные физические воздействия, соответствуют ли эти сборы законодательству, куда они направляются и в каком объеме;

обладает ли территориальный орган полной информацией о применении на территории субъекта Федерации материалов и веществ, оказывающих негативное влияние на состояние атмосферного воздуха, в том числе таких, степень экологической опасности которых не определена; если такие вещества применяются, какие меры принимаются по установлению их;

как обеспечивается контроль за соблюдением заключений государственной экологической экспертизы по проектам строительства

объектов, имеющих источники выбросов в атмосферный воздух;

всегда ли при проведении государственной экологической экспертизы проводятся проверки наличия материалов, касающихся оценки воздействия на атмосферный воздух планируемых выбросов загрязняющих веществ, прогнозируемого состояния качества атмосферного воздуха при реализации планируемых решений и мероприятий по снижению негативного воздействия до нормативно разрешенного;

осуществляется ли контроль за сжиганием отходов производства и потребления, осуществляется ли это сжигание с использованием специальных установок; если нет, в каких случаях установки не применяются, соответствует ли это требованиям законодательства;

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; какими документами руководствуются надзорные органы при их определении (ознакомиться с материалами проверок);

во всех ли случаях устанавливаются обстоятельства, способствующие правонарушениям, последствием которых является загрязнение атмосферного воздуха;

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;

информируются ли территориальные государственные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления о нарушениях законодательства в области охраны атмосферного воздуха.

В территориальных органах Роспотребнадзора прокурор, учитывая полномочия, установленные санитарным законодательством и законодательством об охране атмосферного воздуха, при проведении проверки выясняет следующие вопросы:

осуществляется ли социально-гигиенический мониторинг окружающей среды, соответствует ли его проведение нормативным актам;

участвуют ли органы исполнительной власти и органы местного самоуправления в организации социально-гигиенического мониторинга, в чем это участие заключается, каким нормативным актом регулируется;

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 химических и биологических веществ в окружающую среду, подлежат санитарному надзору, установлены ли санитарно-защитные зоны (далее – СЗЗ) 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 ВВВ 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 в органы Госсанэпиднадзора информация об аварийных выбросах на предприятиях, проводится ли контроль состояния атмосферного воздуха при аварийных ситуациях и неблагоприятных метеорологических условиях;

какие меры реагирования применяют главные государственные санитарные врачи и их заместители, руководители структурных подразделений и их заместители, специалисты органов, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, при нарушениях законодательства об охране атмосферного воздуха, санитарных норм и правил;

всегда ли соблюдаются требования законодательства об административных правонарушениях при привлечении лиц к административной ответственности за нарушения санитарного законодательства;

направляется ли информация о нарушении законодательства об охране атмосферного воздуха, санитарных норм и правил в правоохранительные органы, государственные органы исполнительной власти субъекта Федерации, органы местного самоуправления.

В *территориальных органах Росгидромета* проводятся проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха, в том числе в части соблюдения законности этими органами при сборе, анализе и предоставлении информации о состоянии атмосферного воздуха и прогнозах его изменения.

При проведении проверки в территориальном органе Росгидромета прокурор должен выяснить 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;

ведется ли учет заказчиков информации и средств, полученных за информацию, кому предоставляется информация о состоянии атмосферного воздуха за плату и какая именно; предоставляется ли информация о состоянии атмосферного воздуха без оплаты и кому именно;

своевременно и регулярно ли осуществляется оповещение природопользователей, имеющих стационарные источники выбросов в атмосферный воздух, о неблагоприятных метеорологических условиях;

налажен ли должный контроль за деятельностью предприятий, организаций и органов госсанэпиднадзора, осуществляющих наблюдения и измерения качества атмосферного воздуха, имеют ли такие юридические лица оформленные надлежащим образом лицензии на осуществление деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

В *территориальном органе Ростехнадзора* прокурор выясняет, обладает ли этот орган полной информацией о состоянии атмосферного воздуха и об источниках выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух, достаточной для установления нормативов ПДВ радиоактивных веществ в атмосферный воздух для конкретного стационарного источника выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их совокупности (организации в целом), а также для принятия решений о выдаче разрешений на выбросы загрязняющих веществ и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух.

При проведении проверок *на объектах, осуществляющих воздействие на атмосферный воздух*, следует учитывать, что согласно требованиям Федерального закона «Об охране окружающей среды»:

предприятие должно соблюдать нормативы ПДВ и ВСВ;

запрещается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, обеспечивающими выполнение установленных требований в области охраны окружающей среды (ст. 38);

на предприятии должен осуществляться производственный экологический контроль, включая контроль за работой газопылеулавливающего оборудования, и это оборудование должно иметь сертификат соответствия государственным стандартам (ст. 67).

В ходе проведения проверки на предприятиях 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 ВВВ, 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 ВВВ и ПДН, установленные государственными органами в области охраны атмосферного воздуха;

как часто осуществляются залповые ВВВ, обусловлены ли они технологическим процессом или его нарушениями, своевременно ли информирует предприятие о них органы государственного надзора;

регулярно ли сообщается в органы государственного надзора об аварийных ВВВ, 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 ВВВ;

в каком объеме осуществляется плата за нормативные и сверхнормативные ВВВ, соответствуют ли ее размеры утвержденным в установленном порядке;

имеет ли предприятие санитарный паспорт, регулярно ли он заполняется;

какие нарушения технологического процесса, вызвавшие загрязнение атмосферного воздуха сверх допустимых нормативов, допущены на предприятии, в частности при хранении сырья (проверить по результатам экоаналитического контроля), выявляются ли причины этих нарушений, какие меры принимаются к лицам, их допустившим;

утверждена ли в установленном порядке санитарно-защитная зона предприятия, обеспечивается ли соблюдение установленного режима ее использования;

проводятся ли медицинские обследования персонала, были ли отмечены профессиональные заболевания, связанные с загрязнением атмосферного воздуха рабочей зоны или физическими воздействиями на него;

привлекаются ли администрацией предприятия к дисциплинарной или материальной ответственности должностные лица – нарушители законодательства об охране атмосферного воздуха, законны ли принимаемые администрацией решения о привлечении их к ответственности;

своевременно ли и в полном ли объеме возмещается предприятием ущерб, причиненный окружающей среде вследствие загрязнения атмосферного воздуха, на основании решения суда или добровольно;

как часто руководители предприятия или уполномоченные лица представляют сведения в государственные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации об организации производственного экологического контроля.

Те же вопросы прокуратуры выясняют и на автотранспортных предприятиях. Вместе с тем особое внимание необходимо уде-

лить вопросам организации должностными лицам этих предприятий соответствующей подготовки автотранспортных средств, выходящих на маршруты, а также обеспечения предприятий контрольно-измерительными приборами, определяющими дымность и токсичность отработанных газов автомобилей. В том числе следует выяснить:

все ли автомобили и как часто подвергаются контролю на дымность и токсичность;

имеют ли место случаи выпуска на маршруты автотранспортных средств с превышением показателей токсичности и дымности и как часто;

все ли необходимые контрольно-измерительные приборы имеются на предприятии, все ли они исправны и аттестованы;

ведется ли учет автотранспортных средств, превышающих ВВВ;

какие меры принимаются, если автомобили не отвечают техническим нормативам на дымность и токсичность;

соответствует ли применяемое топливо категориям (классам) автотранспортных средств, всегда ли водителям, выходящим на маршрут, выдаются талоны на топливо, соответствующее автомобилю данного класса.

Проверке подлежит также законность принимаемых на предприятии приказов, регламентов, иных актов и административных мер по снижению ВВВ, а также законность привлечения должностных лиц предприятия к административной и дисциплинарной ответственности.

Особое внимание в ходе проверки на предприятии прокурор должен уделить вопросам возмещения вреда, причиненного окружающей среде вследствие загрязнения атмосферного воздуха, своевременности внесения платы за ПДВ, ВСВ и сверхнормативные ВВВ, размеру платы, ее соответствию утвержденным нормативам, выявлению обстоятельств, приводящих к сверхнормативному загрязнению атмосферного воздуха ВВВ предприя-

тием, а также установлению наличия или отсутствия признаков состава преступления в действиях его руководителей и иных должностных лиц.

Несмотря на распространенность нарушений в сфере охраны атмосферного воздуха, работа органов государственного надзора не всегда отвечает предъявляемым требованиям: не налажено эффективное взаимодействие Роспотребнадзора и Росприроднадзора, нарушается порядок организации проведения выездных внеплановых проверок, оформления их результатов, привлечения экспертов.

При проведении проверок исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха в территориальных органах Росприроднадзора, Роспотребнадзора и Ростехнадзора часто выявляются факты, когда органы государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха допускают нарушения требований законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях в рассматриваемой сфере: протоколы и постановления содержат неполные сведения о характере правонарушений и лицах, их совершивших; отказы нарушителей от дачи объяснений, вопреки требованиям закона, не фиксируются; необоснованно прекращаются административные производства.

Территориальными органами Росприроднадзора допускаются нарушения при утверждении плана уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, выражающиеся в отсутствии согласования с органами Роспотребнадзора возможных сроков поэтапного достижения предельно допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ.

Имеют место факты издания их руководителями правовых актов о выдаче разрешений на выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду (атмосферный воздух) с превышением предоставленных полномочий.

При проведении проверок на предприятиях, имеющих в собственности (пользовании) транспортные средства, не выясняют-

ся вопросы соответствия выбросов данных средств нормативам, проверки исполнения выданных предписаний проводятся за пределами установленного срока.

Зачастую не принимается мер по привлечению к ответственности природопользователей, не представивших расчеты платы за негативное воздействие на окружающую среду, и взысканию задолженности по указанной плате.

Территориальными органами Роспотребнадзора допускаются нарушения при проведении санитарно-эпидемиологических экспертиз проектов организации (сокращения) СЗЗ предприятий, факты выдачи санитарно-эпидемиологических заключений без соответствующих обоснований, с нарушением установленных законодательством сроков и порядка, имеют место случаи незаконного отказа в выдаче заключений, необоснованного истребования сведений о деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Также выявлялись многочисленные нарушения при осуществлении государственного надзора в данной области, выразившиеся в непроведении надзорных мероприятий, неправомерной выдаче предписаний об устранении нарушений, отсутствии контроля за их исполнением.

Территориальными органами Росгидромета не реализуются в полном объеме предоставленные полномочия при проведении экологического мониторинга, а расположение метеостанций не позволяет определять достоверные данные о состоянии атмосферного воздуха.

Недостаточная оснащенность средствами изменения качества атмосферного воздуха у Роспотребнадзора и Росгидромета делают надзор формальным. В одних случаях имеющееся количество постов недостаточно в сложившейся обстановке, в других – мониторинг осуществляется не по всем видам загрязняющих веществ, что не соответствует специфике выбросов предприятий в конкретном районе.

Не во всех крупных населенных пунктах, в которых расположены промышленные предприятия, имеется метеостанция. В связи с этим в основу разработки проектов предельно допустимых выбросов кладутся сведения метеостанций, расположенных за пределами населенного пункта, что не соответствует фактическим обстоятельствам.

Кроме того, органами Росгидромета в нарушение п. 3 ст. 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», приказа Минприроды России от 17.11.2011 № 899 «Об утверждении порядка представления информации о неблагоприятных метеорологических условиях, требований к составу и содержанию такой информации, порядка ее опубликования и предоставления заинтересованным лицам» не всегда предоставляется информация о неблагоприятных метеорологических условиях заинтересованным лицам.

При проведении проверки исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха *в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления* следует иметь в виду их полномочия в области охраны окружающей среды, в том числе по финансово-экономическому обеспечению воздухоохраных мероприятий, благоустройству территорий, а также по координации природоохранной деятельности на подведомственной им территории.

Прокурорские проверки показали, что указанные органы не обеспечивают благоприятные (нормативно обеспеченные) условия проживания граждан и не реализуют в полном объеме свои полномочия по предупреждению негативного воздействия выбросов загрязняющих веществ предприятиями в атмосферный воздух, а также иных вредных физических воздействий на него. В том числе эти органы:

принимают решения о размещении предприятий, оказывающих негативное воздействие на атмосферный воздух, без согласования документации с государственными органами, специаль-

но уполномоченными в области охраны окружающей среды, и иными государственными органами контроля и надзора;

не осуществляют должным образом контроль за природоохранной деятельностью хозяйствующих субъектов, не ведут учет источников выбросов в атмосферный воздух на территории муниципального образования;

не предпринимают меры по организации общественного движения за улучшение качества окружающей среды и общественного экологического контроля;

не проводят работу среди населения по повышению экологических знаний.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в сфере охраны атмосферного воздуха, не принимаются меры по привлечению виновных лиц к административной ответственности, по обращению в суды с требованиями о приостановке выбросов вредных веществ в атмосферный воздух до получения соответствующего разрешения, в предписаниях необоснованно устанавливаются длительные сроки для устранения нарушений, некачественно оформляются акты проверок.

Имеют место акты оставления без рассмотрения заявлений о выдаче разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников, находящихся на объектах хозяйственной и иной деятельности, не подлежащих федеральному государственному экологическому надзору.

Основными нарушениями законодательства об охране атмосферного воздуха со стороны *хозяйствующих субъектов* являются:

функционирование предприятий, имеющих стационарные источники выбросов загрязняющих веществ, без специального разрешения либо с истекшим сроком действия такого разрешения;

отсутствие проекта нормативов предельно допустимых выбросов;

превышение нормативов предельно допустимых выбросов в атмосферный воздух;

эксплуатация оборудования предприятий в отсутствие режимных карт и экологических паспортов;

отсутствие на предприятиях производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, непроведение лабораторных исследований загрязнения атмосферного воздуха;

эксплуатация предприятий в отсутствие разработанных мероприятий по регулированию выбросов при неблагоприятных метеорологических условиях;

отсутствие разработанных санитарно-защитных зон на предприятиях, осуществляющих выбросы в атмосферный воздух;

отсутствие в утвержденных проектах СЗЗ источников негативного воздействия на среду обитания и здоровье человека.

Кроме того, прокурорами выявлялись факты, когда производственный контроль предприятий был направлен на укрытие реальной информации о состоянии выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и создание ложной информированности органов надзора о якобы надлежащем производственном контроле и соответствии качества выбросов нормативу либо приближению к нормативам путем проведения природоохранных мероприятий.

А.В. КЛИМАК
Особенности мер
прокурорского реагирования
на нарушения
экологического законодательства

В настоящее время в Российской Федерации сформирована достаточно эффективная структура прокурорского надзора за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов, действует сеть природоохранных прокуратур. Прокуроры предотвращают и пресекают экологические правонарушения, принципиально ставят вопросы об ответственности виновных лиц и взыскании причиненного ими материального ущерба.

В соответствии с Законом о прокуратуре Российской Федерации органы прокуратуры осуществляют прокурорский надзор за единообразным и обязательным исполнением природоохранного законодательства органами представительной и исполнительной власти, государственного управления и экологического контроля, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами; проверку законности и полноты принимаемых ими мер по устранению выявленных нарушений и привлечению виновных к ответственности, а также защиту конституционных прав граждан на благоприятную окружающую природную среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного их здоровью экологическими правонарушениями.

При этом прокуроры используют преимущества единой централизованной системы органов прокуратуры, независимой от местных органов, чего нет у других природоохранных структур. Органы прокуратуры в условиях нарастания экологических правонарушений активно пытаются закрывать те правовые бреши, которые не всегда могут закрыть существующие природоохранные органы. С этой целью в системе органов прокуратуры для обеспечения законности в экологической сфере созданы и успешно функционируют специализированные природоохранные прокуратуры.

Все это не означает, что прокуратура подменяет в этих вопросах соответствующие органы, осуществляющие государственный экологический надзор. Основные усилия и действия прокуроров концентрируются прежде всего там, где исчерпываются полномочия иных надзорных органов, на правовой оценке наиболее серьезных правонарушений, представляющих угрозу жизни и здоровью людей и затрагивающих интересы большого количества населения.

Следует отметить, что практика прокурорского надзора должна постоянно анализироваться и совершенствоваться с учетом насущных государственных задач, изменения законодательства и сложной экологической ситуации в стране и в мире. Прокурарам следует системно прорабатывать широкий спектр вопросов, влияющих на экологическую безопасность: нарушения лесного, водного законодательства, промышленной безопасности, загрязнение почвы, атмосферного воздуха и др.

Только эффективное использование накопленного опыта надзорной деятельности и применение всех средств, имеющихся в арсенале органов прокуратуры, позволят добиться надлежащего осуществления органами управления и надзора возложенных на них полномочий. Анализ состояния законности в экологической сфере свидетельствует о наличии многочисленных недостатков и упущений в деятельности органов, осуществляющих государственный экологический надзор, что обостряет имеющиеся про-

блемы и приводит к серьезному ущербу окружающей природной среде, нарушениям прав граждан в этой сфере.

Опыт надзорной деятельности подтверждает, что на эффективность обеспечения законности в сфере природопользования и экологической безопасности существенно влияет качество актов прокурорского реагирования. Как правило, некачественно составленные документы, в которых отсутствует исчерпывающий анализ причин и условий допущенных экологических правонарушений, не имеется достаточного правового обоснования требований прокурора, не приведены конкретные предложения по устранению нарушений, не оказывают заметного позитивного влияния на состояние законности в природоохранной сфере.

Прокуроры обязаны активно и квалифицированно применять весь имеющийся в их распоряжении арсенал правовых средств для своевременного и полного выявления и устранения нарушений природоохранительного законодательства, от кого бы они ни исходили, принимать предусмотренные законом меры по возмещению ущерба, причиненного экологическими правонарушениями, по привлечению к ответственности правонарушителей, в том числе и уголовной, преследуя основную цель – предупреждение нарушений указанного законодательства. Для этого они должны широко использовать свои полномочия и правовые средства реагирования, предоставленные им Законом о прокуратуре.

Решение о применении к нарушителям мер реагирования прокурор принимает по результатам обобщения материалов проверки. Исчерпывающий перечень мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона перечислен в ст. 23–25¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

При выборе форм реагирования на выявленные правонарушения прокурор должен руководствоваться соображениями реального устранения нарушений законодательства, исходя из собранных в процессе проверки материалов.

Закон предусматривает следующие формы прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов:

опротестование противоречащих закону актов;

обращение в суд за защитой прав и охраняемых законом интересов граждан, общества и государства;

направление материалов в органы предварительного расследования в порядке ст. 37 УПК РФ или возбуждение дела об административном правонарушении (выносятся постановления);

внесение представления об устранении нарушений закона в орган или должностному лицу, полномочным устранить нарушение закона;

объявление предостережения.

Средством реагирования на незаконные правовые акты является протест прокурора. Условия и порядок принесения прокурором протеста определяются ст. 23 Закона о прокуратуре.

Решение вопроса о принесении протеста либо непосредственном обращении с заявлением в суд законом отнесено на усмотрение прокурора. Вместе с тем п. 4.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 установлено, что при выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, в случае его отклонения – в установленном порядке обратиться с заявлением в суд.

Материалы прокурорского надзора показывают, что практически в абсолютном большинстве случаев противоправные акты, принимаемые должностными лицами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления и их должностными лицами, ущемляют права граждан и юридических лиц, а также предоставляют необоснованные преимущества и блага. Протесты в этих случаях вносятся руководителям соответствующих органов.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента поступления, а в случае при-

несения его на решение представительного органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. Принесение протеста не приостанавливает действие опротестованного акта. Однако при исключительных обстоятельствах, требующих незамедлительного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. Срок, в течение которого должен быть рассмотрен протест, указывается в его тексте. При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору (в резолютивной части акта реагирования следует акцентировать внимание на этом), принесшему протест. Это дает возможность прокурору лично поддержать протест и представить при необходимости дополнительные соображения фактического порядка.

В случае отклонения принесенного протеста прокуроры обращаются с заявлением о признании правового акта недействующим или недействительным в суд.

Условия и порядок внесения прокурором представления определяются ст. 24 Закона о прокуратуре.

Следует учитывать, что от прочих актов прокурорского реагирования представление отличается рядом специфических особенностей. Так, представления направлены не только на устранение экологических правонарушений, но и их причин, а также способствующих им условий. Характерной чертой многих представлений является и то, что в них в отличие от протестов ставится вопрос об устранении нарушений природоохранного законодательства, допускаемых в форме бездействия, обращается внимание на необходимость активизации деятельности органов управления и должностных лиц по обеспечению экологической безопасности и рационального природопользования.

При отсутствии или недостаточном контроле со стороны должностных лиц контролирующих природоохранных органов

за выполнением предписаний по результатам проверок необходимо ставить вопрос о применении к ним предусмотренных законом мер ответственности.

Представление об устранении нарушений закона вносится в орган или должностному лицу, полномочному устранить выявленные прокурором нарушения закона.

Необходимо отметить, что недостатком многих представлений является отсутствие в них указаний на конкретных правонарушителей и анализа их действий.

Обобщение материалов надзорной деятельности прокуроров в природоохранной сфере позволяет составить перечень наиболее часто встречающихся недостатков при внесении представлений, а именно:

в названии представления часто встречается формулировка «представление об устранении нарушений закона» без указания, какой именно закон был нарушен;

описательная часть представления не содержит ссылок на конкретные нормы нарушенного закона;

в резолютивной части представлений нередко используются общие фразы, например «принять необходимые меры» и т.п.

Следует иметь в виду, что сообщения о результатах рассмотрения прокурорских актов и о принятых мерах не всегда соответствуют истине. Полученные прокурорами ответы о рассмотрении их актов реагирования и о принятых мерах в одних случаях могут быть искажены, а в других – должностные лица, их подписавшие, могут добросовестно заблуждаться, полагая, что меры для устранения нарушений законов и недопущения их впредь окажутся достаточными, хотя в действительности они неэффективны. В каждом случае, когда у прокурора возникает хотя бы малейшее сомнение в том, что сообщение о результатах рассмотрения его протеста или представления не соответствует истине и что правонарушение, о котором идет речь в прокурорском акте, не устранено и меры не приня-

ты, следует проверить результативность этого акта или поручить такую проверку другим органам. Данное обстоятельство возлагает на прокурора обязанность четко формулировать в резолютивной части акта реагирования требования, подлежащие выполнению.

При выявлении нарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, прокурор обязан поставить вопрос о привлечении виновных к административной ответственности.

В случаях, когда возникает необходимость привлечения виновных лиц за нарушения законов к административной ответственности и этот вопрос не был поставлен в представлении или в другом акте реагирования, прокурор выносит постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 28.4 КоАП РФ). Такое постановление может выноситься в отношении должностных лиц, юридических лиц и граждан. Следует помнить, что в соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо. Поэтому постановление о возбуждении дела об административном правонарушении может выноситься одновременно в отношении юридического и физического лица.

Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении имеет определенное целевое назначение – поставить перед компетентным органом вопрос о привлечении виновного в нарушении закона лица или нескольких лиц к административной ответственности. Тем самым прокурор привлекает внимание соответствующего органа или должностного лица к допущенному нарушению закона, степени общественной опасности нарушения и к необходимости привлечения к администра-

тивной ответственности виновного в целях пресечения и предупреждения в будущем противоправных действий. Постановление содержит следующие реквизиты:

наименование – «постановление», дату и место его вынесения;

должность и фамилию и инициалы прокурора, вынесшего постановление;

сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении;

фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если таковые имеются;

место, время совершения административного правонарушения;

событие административного правонарушения (описание обстоятельств нарушения со ссылкой на статью КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающую административную ответственность за данное административное правонарушение, и закон, который нарушен);

иные сведения, необходимые для разрешения дела;

предложение прокурора о наложении административного взыскания со ссылкой на ст. 25 Закона о прокуратуре;

наименование органа, куда направляется постановление для исполнения;

разъяснение о праве обжалования постановления;

указание на сроки рассмотрения постановления и сообщение о его рассмотрении прокурору;

должность, классный чин, фамилию прокурора и его подпись.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении рассматривается в сроки, установленные КоАП РФ для конкретных составов административных правонарушений.

В области охраны окружающей природной среды и природопользования административная ответственность установле-

на за несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов (ст. 8.1), несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (ст. 8.2), нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3), нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4), сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5).

Административная ответственность установлена за нарушение правил охраны и использования отдельных природных ресурсов и природных комплексов:

ответственность за нарушение правил охраны и использования земель установлена за порчу земель (ст. 8.6), невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.7), использование земель не по целевому назначению, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.8);

ответственность за нарушение правил охраны и использования недр предусмотрена за нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов (ст. 8.9), нарушение требований по рациональному использованию недр (ст. 8.10), нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр (ст. 8.11);

ответственность за нарушение правил охраны и использования вод урегулирована за нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ст. 8.12), нарушение правил охраны водных объектов (ст. 8.13), нарушение правил водопользования (ст. 8.14), нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных

сооружений и устройств (ст. 8.15), невыполнение правил ведения судовых документов (ст. 8.16);

ответственность за нарушение правил охраны и использования ресурсов природных комплексов установлена за нарушение регламентирующей деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации правил (стандартов, норм) или условий лицензии (ст. 8.17), нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 8.18), нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 8.19), незаконную передачу минеральных и (или) живых ресурсов на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 8.20), нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39);

ответственность за нарушение нормативных требований охраны атмосферного воздуха предусмотрена за нарушение правил охраны атмосферного воздуха (ст. 8.21), выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.22), эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.23);

ответственность за нарушение правил охраны и использования лесных ресурсов установлена за нарушение порядка отвода лесосек, освидетельствования мест рубок в лесах, не входящих в лесной фонд (ст. 8.24), нарушение правил лесопользова-

ния (ст. 8.25), нарушение правил осуществления побочного лесопользования (ст. 8.26), нарушение правил в области воспроизводства, улучшения состояния и породного состава лесов, повышения их продуктивности, семеноводства лесных растений (ст. 8.27), незаконную порубку, повреждение либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан (ст. 8.28), нарушение требований к охране лесов (ст. 8.31), нарушение правил пожарной безопасности в лесах (ст. 8.32);

ответственность за нарушение правил охраны и использования животного мира предусмотрена за уничтожение мест обитания животных (ст. 8.29), нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных (ст. 8.33), нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций (ст. 8.34), уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений (ст. 8.35), нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира (ст. 8.36), нарушение правил пользования объектами животного мира (ст. 8.37), нарушение правил охраны рыбных запасов (ст. 8.38);

ответственность за нарушение требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей природной среды и активных воздействий на гидрометеорологические и другие геофизические процессы (ст. 8.40).

Кроме того, составы административных проступков «экологического характера» содержатся в ряде статей главы 7 КоАП РФ:

самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1);

уничтожение или повреждение специальных знаков (ст. 7.2);

пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов (ст. 7.3);

самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4);

самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий (ст. 7.6);

повреждение объектов и систем водоснабжения, водоотведения, гидротехнических сооружений, устройств и установок водохозяйственного и водоохранного назначения (ст. 7.7);

самовольное занятие лесных участков (ст. 7.9);

пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения (ст. 7.11).

К экологическим правонарушениям прямое отношение имеет ст. 5.39, устанавливающая административную ответственность за отказ в предоставлении гражданину информации, а также некоторые другие правонарушения, предусмотренные КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации.

Следует также отметить, что в соответствии с п. 1 ст. 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит не только из КоАП РФ, но и из принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Подпункт 1 п. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ относит к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, в частности, установление законами субъектов ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

За совершение перечисленных выше административных экологических правонарушений КоАП РФ предусмотрен административный штраф. Штраф является основным наказанием. За совершение некоторых правонарушений наряду со штрафом предусмотрена конфискация (коллекционных объектов – ст. 8.34; орудий добывания животных или растений, а также самих животных или растений, их продуктов, частей либо deriva-

тов – ст. 8.35; судна и других орудий лова – ст. 8.37). Конфискация в этих случаях применяется как дополнительное наказание.

Прежде чем вынести постановление, прокурор должен разрешить следующие вопросы: имеет ли место в действиях или бездействии лица (лиц) административное правонарушение в области охраны окружающей среды и природопользования; какой закон или иной нормативный акт нарушен; не истекли ли сроки давности для привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ); какой конкретный орган или должностное лицо вправе наложить на виновного административное наказание (гл. 23 КоАП РФ).

Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении направляется органу или должностному лицу, имеющему право налагать административные взыскания.

Наложение административных взысканий, как правило, не исключает возможности одновременного привлечения виновных к дисциплинарной ответственности, если в их деяниях есть признаки и дисциплинарных, и административных проступков, нарушающих права предпринимателей.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено принципиально важное положение о том, что требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Неисполнение требований прокурора и следователя, вытекающих из их полномочий, а также уклонение от явки по их вызову влечет за собой установленную законом ответственность, как правило, административную, предусмотренную ст. 17.7 КоАП РФ.

Постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении выносится с соблюдением требований гл. 28 КоАП РФ по любому из выявленных прокурором фактов нарушения положений КоАП РФ либо закона субъекта Российской Федерации, устанавливающего административную от-

ветственность за экологические правонарушения. Следует учитывать, что Кодекс не исключает возможности солидарной ответственности должностных и юридических лиц за одно и то же правонарушение (при наличии соответствующих положений в санкции статьи), в силу чего можно ставить вопрос о наказании и тех и других уполномоченным на то органом административной юрисдикции или судом.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом (ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», п. 18 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»).

В этих случаях прокурор выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Специальные составы экологических преступлений предусмотрены главой 26 «Экологические преступления» Уголовного кодекса Российской Федерации. Специальными эти составы признаются в силу их узкой направленности, т.е. объектом посяательства являются отношения по рациональному использованию природных ресурсов и объектов (например, нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ – ст. 246; порча земли – ст. 254; незаконная охота – ст. 258; загрязнение вод – ст. 250 и т.д.).

В соответствии со ст. 25¹ Закона о прокуратуре прокурорам предоставлено право в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяни-

ях объявлять в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Предостережение о недопустимости нарушения закона применяется только к должностным лицам, но не может быть адресовано гражданам и юридическим лицам. Оно также может объявляться руководителям и другим работникам коммерческих организаций. Применению предостережений должна в обязательном порядке предшествовать проверка сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными должностными лицами с истребованием от них письменных объяснений.

Необходимо обеспечивать строгий контроль за исполнением требований, изложенных в предостережении. К должностным лицам, уклоняющимся от выполнения законных требований прокурора, должны применяться предусмотренные законом меры ответственности.

Иски (заявления) в суды (арбитражные суды) направляются прокурором с соблюдением правил подведомственности и подсудности с учетом положений ст. 45 ГПК Российской Федерации и ст. 52 АПК Российской Федерации, устанавливающих основания обращения прокурора (либо вступления его в процесс). Статья 45 ГПК Российской Федерации предоставляет прокурору возможности по защите в гражданско-судебном порядке права граждан на благоприятную окружающую среду.

Типичными основаниями для обращения в суд являются: причинение вреда природным объектам; невыполнение органами публичной власти определенных мероприятий, предписанных законодательством (например, непринятие мер по организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых отходов, снабжению населения питьевой водой надлежащего качества, водоотведению нормативно очищенных сточных вод, бездействия в постановке на учет бесхозяйных гидротехнических сооружений и скотомогильников); незаконное использование организациями, предприятиями природных ресурсов (поверхност-

ных и подземных вод, объектов животного мира и т.д.); нарушение требований при использовании природных ресурсов (сброс сточных вод в водные объекты с превышением установленных предельно допустимых концентраций вредных веществ в атмосферном воздухе).

При подготовке исковых заявлений в суды общей юрисдикции следует обращать внимание на то, что дела об оспаривании решений и действий (бездействия) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений рассматриваются по правилам искового производства, в том числе с соблюдением общих правил подсудности.

Между тем необходимо учитывать, что принимаемые в некоторых случаях меры прокурорского реагирования не адекватны нарушениям, допущенным при осуществлении деятельности, связанной с природопользованием. Иногда содержащиеся в них требования, например о признании недействительными гражданско-правовых договоров, о приостановлении строительства объектов недвижимости либо их сносе, приводят к необратимым последствиям, нарушают имущественные права физических и юридических лиц. В результате этого создаются искусственные препятствия продолжению осуществления законной хозяйственной деятельности, возникает социальная напряженность в обществе.

Прокурорам необходимо исключить случаи предъявления в суды исков, внесения иных актов прокурорского реагирования с требованиями о приостановлении природопользования, за исключением фактов, когда продолжение данной деятельности угрожает экологической безопасности. При выборе мер прокурорского реагирования в каждом конкретном случае прокурорам необходимо неукоснительно исполнять требования п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»,

согласно которому при внесении актов прокурорского реагирования необходимо оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством.

В целях предотвращения принятия представительными органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, в соответствии со ст. 9 Закона о прокуратуре прокурор использует предоставленные ему полномочия, принимая участие в правотворческом процессе при разработке законопроектов в составе рабочих групп, при подготовке заключений на законопроекты, участвуя в процедурах обсуждения и др.

Поскольку п. 2 ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ (в ред. от 21.11.2011) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» на прокуроров прямо возложена обязанность проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся лесного, водного, земельного, природоохранного законодательства, следует также обратить внимание на такую форму прокурорского реагирования, как предусмотренное ч. 2 ст. 9¹ Закона о прокуратуре требование об изменении нормативного правового акта, которое прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, издавшему нормативный правовой акт, содержащий коррупциогенные факторы, выявленные прокурором в ходе осуществления своих полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и

организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Требование об изменении нормативного правового акта должно содержать предложение способа устранения выявленных коррупциогенных факторов. Кроме того, прокурор вправе обратиться в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование.

Требование об изменении нормативного правового акта может быть отозвано прокурором до его рассмотрения соответствующими органом, организацией или должностным лицом. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

Результаты прокурорских проверок целесообразно освещать в средствах массовой информации.

Авторы



Буксман Александр Эмануилович – первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, почётный работник прокуратуры Российской Федерации



Паламарчук Анатолий Владимирович – начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник прокуратуры, юстиции, службы судебных приставов. Автор монографий и научных статей по различным правовым проблемам, в том числе по вопросам теории и практики прокурорского надзора в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, свободы экономической деятельности, интеллектуальной собственности и других.



Бессарабов Владимир Григорьевич – заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, почетный работник прокуратуры. Автор более двухсот пятидесяти научных работ, в том числе по проблемам организа-

ции и деятельности прокуратуры, защиты прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка, становлению в современной России правового государства, ряд из которых носит монографический характер.



Батурина Галина Константиновна – старший прокурор организационно-методического отдела Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации



Головин Антон Александрович – начальник отдела по надзору за исполнением законов в экологической сфере Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации



Добрецов Денис Григорьевич – старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук



Жбанков Сергей Николаевич – прокурор отдела по надзору за исполнением законов в экологической сфере Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации



Киселев Иван Николаевич – старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов в экологической сфере Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации



Климак Александр Валериянович – старший прокурор организационно-методического отдела Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации



Нестерова Александра Юрьевна – старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов в экологической сфере Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации



Сулова Надежда Васильевна – старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации



Татаринов Александр Евгеньевич – старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов в экологической сфере Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

ПОСОБИЕ

Подписано в печать 01.09.2013 г. Формат 60х90/16
Гарнитура Newton. Бумага офсетная. Объем 21 печ. л.

Корректор – Перовская Л.А.
Заказ 12016. Тираж 1000 экз.

Отпечатано в ОАО «Подольская фабрика офсетной печати».

г. Подольск, Революционный проспект, 80/42.

Тел.: 8 (4967) 69-97-22, 8 (4967) 69-97-29.

E-mail: offset@podolsk.ru