

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

В последние годы органы государственной власти и общественные институты повсеместно признают, что состояние дел в области образования, использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов в нашей стране ведёт к опасному загрязнению окружающей среды, нерациональному использованию природных ресурсов, значительному экономическому ущербу и представляет реальную угрозу здоровью современных и будущих поколений страны.

По официальным данным, в стране ежегодно образуется более миллиарда тонн отходов, из которых перерабатывается 15 %. Всего накоплено свыше 30 млрд тонн.

С учётом этой тревожной ситуации прокуроры на постоянной основе проводят последовательную и целенаправленную работу по надзору за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления. Состояние законности и практика прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления обсуждены на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 28 июня 2018 г. в г. Иркутске.

Методология осуществления надзора за исполнением законодательства в сфере обращения с отходами потребления была детально рассмотрена на семинаре природоохранных прокуроров Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, который состоялся также в г. Иркутске в период с 28 по 30 июня 2018 г.

Повышенное внимание уделяется состоянию законности при размещении, сборе и утилизации твёрдых коммунальных отходов и опасных отходов промышленных предприятий. Планируются и проводятся проверки, к участию в которых привлекаются специалисты контрольно-ревизионных органов, а также сотрудники правоохранительных органов.

По результатам рассмотрения мер прокурорского реагирования в 2016 г. –

I квартале 2018 г. ликвидировано свыше 10 тыс. несанкционированных свалок мусора, в том числе 3931 – в населённых пунктах, 221 – в лесных зонах, 87 – на особо охраняемых природных территориях, 13 – в местах добычи полезных ископаемых.

По требованию прокуроров органы государственной власти и местного самоуправления утвердили и привели в соответствие с федеральным законодательством территориальные схемы обращения с отходами, нормативы их накопления, региональные порядки сбора твёрдых коммунальных отходов.

По поручениям Президента РФ в 2017 г. и первом полугодии 2018 г. проведены проверки исполнения названного законодательства, в ходе которых особое внимание обращено на вопросы осуществления контрольно-надзорной деятельности уполномоченными органами всех уровней.

Принятые меры прокурорского реагирования способствовали активизации работы органов государственной власти и местного самоуправления на этом направлении. После прокурорского вмешательства утверждены территориальные схемы и региональные программы обращения с отходами, закрыты полигоны твёрдых коммунальных отходов, выработавшие свой ресурс.

К сожалению, нарушения в этой области имеют повсеместный характер.

В ходе проверок установлено, что Министерство природных ресурсов и экологии РФ, региональные органы государственной власти, органы местно-

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

го самоуправления не принимают необходимые нормативные правовые акты, определяющие требования к обращению с отходами.

Так, в нарушение норм законодательства Минприроды России не установлены требования к объектам размещения отходов и к обращению с группами однородных отходов I–V классов опасности.

Зачастую хозяйствующие субъекты осуществляют деятельность по обращению с отходами без лицензии, без установленных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Например, во Владимирской области юридическое лицо получило доход в сумме 10 млн руб., выполняя работы по утилизации мусора на полигоне твёрдых коммунальных отходов без лицензии. По материалам прокуратуры области следственный орган возбудил и расследует уголовное дело по ст. 171 УК РФ ("Незаконное предпринимательство").

Кемеровский и Новокузнецкий межрайонные природоохранные прокуроры обнаружили в деятельности нескольких угледобывающих предприятий образование отходов I и II класса опасности с превышением утверждённых нормативов, в связи с чем руководителям предприятий внесены представления, возбуждены дела об административных правонарушениях по ст. 8.2 КоАП.

На большинстве предприятий страны, занятых в сфере сбора и утилизации отходов потребления, не ведётся мониторинг негативного воздействия на окружающую среду, а к работе с опасными отходами допускаются лица, не имеющие соответствующей квалификации.

Уполномоченные органы государственной власти не обладают всей полнотой информации о количестве образованных и размещённых опасных отходов. Органы прокуратуры установили, что в 34 субъектах Федерации хозяйствующие субъекты систематически не предоставляют отчётность в контролирующие органы, а паспорта опасных отходов и их учёт не ведут. Так, в Алтайском крае 28 руководителей хозяйствующих субъектов, не направивших отчётность об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов, по инициативе прокуроров привлечены к административной ответственности.

В Костромской области по результатам проверки природоохранной прокуратуры за совершение мошенничества с использованием служебного положения осуждён генеральный директор экологического предприятия, изготавливавший паспорта опасных отходов без проведения анализа состава отходов.

Органы прокуратуры с участием ФАС России выявили многочисленные нарушения законодательства при проведении конкурсного отбора регионального оператора для осуществления сбора, транспортировки, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твёрдых коммунальных отходов и заключения с ним соглашений.

Например, в Ростовской области конкурсной документацией были установлены излишние критерии качества услуги регионального оператора (наличие обязательства по строительству и (или) модернизации межмуниципальных экологических отходоперерабатывающих комплексов), что могло привести к ограничению конкуренции при проведении конкурса.

В нарушение требований законодательства своевременно не проведён конкурс по отбору регионального оператора по обращению с твёрдыми коммунальными отходами или не заключено соглашение между ним и органами исполнительной власти в республиках Татарстан, Хакасия, Красноярском крае, Волгоградской, Костромской, Магаданской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Орловской областях, в связи с чем прокурорами приняты меры реагирования, проинформированы высшие должностные лица регионов.

Региональные органы исполнительной власти допускают нарушения при реализации полномочий по утверждению инвестиционных программ в области обращения с отходами (ненадлежащее информирование заинтересованных лиц, несвоевременное опубликование и т. п.).

Негативное влияние на состояние законности оказывает повсеместное бездействие органов местного самоуправления в решении вопросов первичного сбора и размещения отходов. В 26 регионах прокуроры выявили отсутствие пунктов приёма опасных отходов, системы информирования населения о месте

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

и порядке их сбора на территории муниципальных образований.

Органы местного самоуправления не принимают меры по организации надлежющего муниципального земельного контроля и своевременной ликвидации несанкционированных свалок мусора.

Одна из главных причин допускаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления нарушений природоохранного законодательства – отсутствие средств в региональных бюджетах, необходимых для реализации целевых программ по улучшению состояния окружающей среды. Так, плановый объём привлечения инвестиций для выполнения государственной программы Волгоградской области "Охрана окружающей среды на территории Волгоградской области" на 2014–2020 гг. ежегодно сокращался, вследствие чего своевременно не были созданы объекты инфраструктуры обращения с отходами. В Ненецком автономном округе подобная программа в области обращения с отходами не разработана.

Под пристальным вниманием прокуроров постоянно находятся вопросы осуществления уполномоченными органами государственного надзора в сфере обращения с отходами.

В нарушение положений Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" органы Росприроднадзора не в полной мере обеспечили федеральный государственный экологический надзор на объектах размещения отходов. К примеру, управление Росприроднадзора по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре длительное время не пресекало незаконную деятельность предприятия, которое в период 2014–2017 гг. эксплуатировало полигон без положительного заключения государственной экологической экспертизы, без проведения мониторинга состояния окружающей среды.

Управление Росприроднадзора по Рязанской области, несмотря на произведённый расчёт причинения вреда почве несанкционированным размещением отходов на земельных участках вблизи с. Павелец Скопинского района и с. Малинищи Пронского района, требования о его возмещении к виновным лицам не предъявляло.

В Пензенской области территориальное управление службы экологический вред не рассчитывало в отношении организаций и должностных лиц, нарушивших экологические требования в области обращения с отходами и привлечённых к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП.

Ослабление контроля и надзора со стороны Росприроднадзора приводит к загрязнению природных компонентов. Например, в Белгородской области по материалам прокуратуры возбуждено уголовное дело по факту незаконного размещения отходов на земельном участке площадью 44 тыс. кв. м. В Курской области прокуратурой пресечена деятельность муниципального предприятия, которое без лицензии осуществляло деятельность по сбору и размещению на несанкционированной свалке бытовых отходов, за что неправомерно получило с населения денежные средства в сумме 13 млн руб.

Территориальные органы Росприроднадзора не осуществляют контроль за полнотой и своевременностью внесения организациями, в деятельности которых образуются отходы, платы за негативное воздействие на окружающую среду. Так, ослабление управлением Росприроднадзора по Ярославской области работы по взысканию названной платы в судебном порядке привело к образованию задолженности хозяйствующих субъектов перед бюджетом в сумме 47 млн руб.

Во многих регионах Росприроднадзором не обеспечено лицензирование в сфере обращения с опасными отходами. Например, департамент Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу отказал в предоставлении лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, размещению опасных отходов ввиду несоответствия соискателей лицензий установленным требованиям. Вместе с тем материалами лицензионных дел и проведённых проверок правильность этих решений не подтвердились.

В региональных управлениях Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека прокуроры выявили факты ненадлежащего исполнения функций по социально-гигиеническому мониторингу и нормированию.

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Так, управление Роспотребнадзора по Брянской области в нарушение требований законодательства не направило в органы местного самоуправления сведения о санитарно-эпидемиологической обстановке, выводы и рекомендации по её улучшению. В связи с этим прокуратурой области руководителю названного территориального органа внесено представление.

Во многих субъектах Федерации выявлены факты ненадлежащего исполнения территориальными органами Роспотребнадзора полномочий по контролю и надзору при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

В Кировской области региональным управлением Роспотребнадзора допущено бездействие в отношении полигонов твёрдых бытовых отходов, введённых в эксплуатацию после ноября 2010 г. без разработанных и утверждённых в соответствии с требованиями санитарно-эпидемиологического законодательства проектов санитарно-защитных зон.

Управление Роспотребнадзора по Липецкой области при вынесении постановления по делу об административном правонарушении по ст. 8.2 КоАП необоснованно вдвое снизило штрафные санкции в отношении юридического лица (до 50 тыс. руб.).

Нередко органы Роспотребнадзора не обеспечивают исполнение выданных хозяйствующим субъектами предписаний.

К примеру, в Новосибирской области в связи с несвоевременной проверкой исполнения выданных предписаний предприятие, допустившее нарушение закона, необоснованно освобождено от административной ответственности по ст. 19.5 КоАП.

Выявлены факты выдачи незаконных санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии санитарно-эпидемиологическим требованиям объектов и имущества, используемых для осуществления деятельности по обращению с отходами.

Так, в Калужской области территориальным управлением Роспотребнадзора выдано положительное санитарно-эпидемиологическое заключение при наличии отрицательного экспертного заключения о соответствии объекта размещения отходов санитарно-эпидемиологи-

ческим требованиям. Аналогичный документ о соответствии полигона твёрдых коммунальных отходов выдан названным управлением, несмотря на наличие экспертного заключения о нахождении его в границах санитарно-защитной зоны жилой застройки.

Прокуратура приняла меры по обеспечению экологической безопасности на Байкальской природной территории, в том числе при обращении с отходами производства и потребления, по недопущению их проникновения в воды озера Байкал, загрязнения атмосферного воздуха, размещения токсичных веществ в водоохранной зоне, заповедном лесном фонде, в ареалах обитания редких и исчезающих видов животных и краснокнижных растений.

В Республике Бурятия, Забайкальском крае и Иркутской области накоплено более 2 млрд тонн различных отходов. В результате прокурорского реагирования ликвидировано свыше 250 несанкционированных свалок, на которых размещалось свыше 125 тыс. куб. м вредных отходов.

Серьёзную озабоченность вызывают объекты накопленного экологического ущерба, такие как закрытый в 2013 г. Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат. Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой в связи с неисполнением мероприятий государственной программы по ликвидации негативного воздействия отходов ОАО "БЦБК" руководителям уполномоченных органов исполнительной власти и АО "Росгеология" внесены представления. В результате были заключены договоры на обслуживание и охрану переданных в собственность Иркутской области объектов, необходимых для ликвидации отходов БЦБК, проведено комиссионное обследование сооружений, подтверждён класс опасности отходов, приняты меры к изменению технического задания по рекультивации полигонов (карт) комбината.

Прокуроры проверили соблюдение законодательства на очистных сооружениях региона, расположенных в границах байкальской природной территории. Ненадлежащая очистка стоков выявлена практически на всех объектах, в связи с чем на собственников сооружений по искам прокуроров судами возложена

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

обязанность по разработке проектов их реконструкции и снижению выбросов.

На протяжении длительного времени одной из причин загрязнения озера Байкал является отсутствие приёмников для сбора и утилизации нефтесодержащих и жидких бытовых отходов с кораблей. Их приём осуществляет специальное судно, однако ориентировочный объём нефтесодержащих вод составляет более 417 тонн в навигацию. По иску Западно-Байкальского природоохранного прокурора судом на Росводресурсы возложена обязанность обеспечить приём стоков с кораблей на внутренних путях.

Повышенное внимание органов прокуратуры направлено на соблюдение законодательства при обращении с отходами в Арктической зоне. Прокуроры пресекали нарушения нормативов образования и лимитов на размещение отходов, а также порядка их использования и обезвреживания. В ходе прокурорских проверок установлено, что зачастую хозяйствующие субъекты загрязняют значительные территории. Ситуация усугубляется наличием большого числа заброшенных объектов (покинутые базы, буровые площадки с разрушенными зданиями и складами горючесмазочных материалов, свалки шлама, скважины с высокой вероятностью нефтегазопроявлений). Нередко отходы зарываются в почвенный слой или складываются в тундре без какой-либо утилизации. Оставаясь нерешённой в Арктической зоне, проблема отходов может привести к необратимым процессам в экосистеме в условиях сурового климата, слабой защищённости почв.

В ходе проверок органы прокуратуры выявили нарушения законов, имеющие коррупционную составляющую. Зафиксированы случаи непринятия мер по предупреждению коррупции, предотвращению заключения сделок с аффилированными лицами, случаи неосуществления контроля за соответствием доходов и расходов сотрудников органов государственного управления и контроля, несоблюдения ограничений гражданами, замещающими и замещавшими должности государственной или муниципальной службы.

Например, прокуратурой Воронежской области выявлен факт непринятия руководителем управления Росприрод-

надзора по области мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов при выдаче и переоформлении лицензий на сбор и транспортирование отходов организацией, директором и учредителем которой был его брат. Лицензия была выдана без предоставления соискателем необходимых документов, подтверждающих наличие необходимых транспортных средств. Для устранения нарушений Генеральной прокуратурой РФ направлено представление в Минприроды России, по результатам рассмотрения которого служебный контракт с руководителем территориального органа расторгнут.

Прокуроры, добиваясь устранения выявляемых нарушений федерального законодательства, активно использовали имеющиеся полномочия в гражданском процессе. В судах общей юрисдикции рассматривались иски и заявления прокуроров о возложении обязанности на хозяйствующие субъекты заключать договоры на вывоз и утилизацию ртутьсодержащих ламп со специализированной организацией, имеющей лицензию на обращение с отходами соответствующего класса, об обязанности получить в установленном порядке нормативы образования отходов, лимиты на их размещение, составить и утвердить паспорта на опасные отходы, о возложении обязанности получить лицензию для осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, о ликвидации несанкционированных свалок твёрдых бытовых отходов.

За период с 2016 г. прокуроры только в целях обеспечения законности в области обращения с твёрдыми бытовыми (коммунальными) отходами в суды общей юрисдикции направили 16 262 иска (заявления), 13 959 рассмотрено, из них 13 905 удовлетворено и прекращено в связи с добровольным удовлетворением требований прокурора.

Прокуратурой Волгоградской области в судебном порядке устранена угроза загрязнения атмосферного воздуха и почвы продуктами донных отложений в результате постепенного высыхания прудов-накопителей полигона промышленной заправки жидких отходов предприятия химической промышленности.

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

В 2017 г. по административному иску прокурора Иркутской области решением Иркутского областного суда признан противоречащим закону и недействующим приказ регионального министерства природных ресурсов и экологии, утвердивший территориальную схему по обращению с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами. В настоящее время схема приведена в соответствие с требованиями федерального законодательства и утверждена новым приказом.

Ивановский межрайонный природоохранный прокурор направил административный иск ввиду отклонения протеста управлением Росприроднадзора, утвердившим своим приказом заключение экологической экспертизы документации строительства полигона ТБО без учёта экосистем протекающей вблизи объекта реки. Решением суда иск удовлетворён, экспертиза признана незаконной.

Симферопольский межрайонный природоохранный прокурор Республики Крым выявил факт самовольного занятия земельного участка площадью 400 кв. м под несанкционированное размещение отходов животноводства, в связи с чем был направлен иск об освобождении этого участка. Иск судом удовлетворён, нарушения полностью устранены.

Мерами прокурорского реагирования хозяйствующие субъекты понуждались к выполнению мероприятий по рекультивации нарушенных земель. Например, в Республике Башкортостан по результатам проведённых прокуратурой проверок в суд направлены 10 заявлений об обязании нефтедобывающей компании произвести рекультивацию загрязнённых земельных участков. Заявления рассмотрены и удовлетворены, решения исполнены.

По результатам проверок соблюдения законодательства об обращении с отходами органами прокуратуры в 2016 г. – первом квартале 2018 г. возбуждено и направлено на рассмотрение в арбитражные суды 151 дело об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 1 и 2 ст. 14.1, ст. 8.2, 19.20 КоАП.

Социальная реклама – дополнительное средство привлечения внимания общества к проблеме несанкционированных свалок мусора, иных нарушений за-

конов на действующих полигонах твёрдых бытовых отходов и важности взаимодействия общества и государства в выявлении и пресечении незаконной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду.

Так, в 2017 г. Генеральной прокуратурой РФ совместно с общероссийской общественной организацией "Зелёный патруль" подготовлен видеоролик, посвящённый проблеме нарушений законодательства об обращении с отходами производства и потребления, который размещён на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в сети Интернет.

Всего по итогам проведённых прокурорами в 2016 г. – истекшем периоде 2018 г. проверок выявлено 253 тыс. нарушений законов, внесено более 60 тыс. представлений, принесено 11 853 протеста, в суды предъявлено 22 593 заявления на сумму 3,5 млрд руб. По требованиям прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности привлечено 61 035 лиц. По материалам органов прокуратуры органами расследования возбуждено 135 уголовных дел.

С учётом изложенного, а также приоритетности задач, стоящих перед органами прокуратуры в природоохранной сфере, прокурорам всех уровней необходимо:

усилить надзор за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления;

особое внимание уделить своевременности и полноте мер по возмещению ущерба, привлечению виновных лиц к ответственности;

в целях оперативного реагирования на нарушения прав граждан на благоприятную окружающую среду, вызванные незаконным размещением, транспортировкой и переработкой отходов производства и потребления, организовать анализ, мониторинг информации, размещаемой в Интернете и средствах массовой информации;

использовать полномочия по направлению в суды заявлений с требованиями, побуждающими органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, природопользователей к устранению нарушений законодательства при обращении с отходами производства и потреб-

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

ления и ликвидации накопленного экологического ущерба;

обратить особое внимание на соблюдение законодательства при реализации органами государственной власти субъектов Федерации полномочий по установлению единых тарифов регионального оператора, разработке и принятию территориальных схем и региональных программ по обращению с отходами;

во взаимодействии с контролирующими органами решительно пресекать факты осуществления деятельности по складированию опасных отходов без заключения экологической экспертизы, лицензии, постановки объектов размещения на государственный учёт, в черте населённых пунктов, на особо охраняемых природных территориях, объектах культурного наследия;

при выявлении свалок опасных отходов на почвах, вблизи водных объектов, в лесном фонде направлять материалы в контролирующие органы для расчёта размера причинённого вреда (ущерба) и последующего взыскания;

проверять информацию и оперативно реагировать на факты незаконного размещения отходов в водоохранных зонах, сброса коммунальных и промышленных стоков (жидких отходов) в водные объекты без очистных сооружений, разрешений и заключений экологической экспертизы;

на регулярной основе проводить мониторинг обстановки и анализировать состояние законности при размещении мест захоронения биологических и медицинских отходов, держать

на контроле устранение нарушений, связанных с обеспечением безопасности скотомогильников;

уделять пристальное внимание пресечению злоупотреблений полномочиями со стороны должностных лиц органов государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления в интересах коммерческих структур, участвующих в обращении с отходами, при выделении земельных участков, осуществлении земельного, ветеринарного и экологического контроля, при принятии мер реагирования в случае наличия оснований ставить вопрос об их освобождении от занимаемой должности в связи с утратой доверия;

в приоритетном порядке проверять своевременность и полноту мер, принимаемых уполномоченными органами государственного экологического контроля по привлечению виновных лиц к ответственности, возмещению ущерба, направлению материалов, содержащих признаки преступлений, в правоохранительные органы;

результаты прокурорского надзора в экологической сфере регулярно освещать в средствах массовой информации, практиковать личный приём инициативных групп граждан для разъяснения им требований федерального законодательства и итогов рассмотрения направляемых ими обращений по наиболее острым экологическим проблемам.

А. ПАЛАМАРЧУК,

*начальник Главного управления
по надзору за исполнением
федерального законодательства
Генеральной прокуратуры РФ.*