ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ

В связи с объявлением в Российской Федерации 2017 года Годом экологии Генеральной прокуратурой РФ приняты дополнительные меры по усилению надзора за исполнением природоохранного законодательства.

Сучётом стратегических планов российского государства по активному освоению и опережающему развитию северных территорий одно из приоритетных направлений этой работы – повышение эффективности надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды в Арктической зоне.

Размер Арктической зоны составляет 6 млн кв. км, что превышает суммарную площадь всех стран Европейского союза. Эта территория включает в себя части четырёх федеральных округов — Северо-Западного, Уральского, Сибирского и Дальневосточного. Здесь сосредоточены огромные запасы минерально-сырьевых ресурсов, открыты и осваиваются крупные месторождения нефти, газа, угля, рудных залежей, золота, алмазов и многих других полезных ископаемых.

Необходимость активизации надзора за исполнением экологического законодательства в Арктике связана с уникальностью её климата, флоры, фауны. Согласно Стратегии развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года экологической безопасности Арктики отведена ключевая роль.

За последнее время вопросы эффективного и безопасного освоения Арктики неоднократно рассматривались на уровне главы государства, Правительства, палат Федерального Собрания. Этой проблеме и в Генеральной прокуратуре уделяется повышенное внимание. Комплекс задач, подлежащих решению в связи с этим, обсуждался, в частности, на совещании прокуроров, руководителей органов государственной власти, правоохранительных и контролирующих органов регионов, входя-

щих в Арктическую зону, под председательством Генерального прокурора РФ в мае 2016 года в г. Салехарде.

Только за 2014-2015 гг. прокурорами входящих в неё регионов выявлено 33 тыс. нарушений законов в экологической сфере, в связи с чем принесено 773 протеста, внесено свыше 5,5 тыс. представлений, в суды направлено свыше 4 тыс. заявлений. По материалам прокуроров органами расследования возбуждено свыше 200 уголовных дел. По итогам рассмотрения актов прокурорского реагирования более 8 тыс. лиц привлечено к административной и дисциплинарной ответственности.

В Арктической зоне активно работают многочисленные предприятия-недропользователи, в промышленных масштабах добывающие углеводородное сырьё и твёрдые полезные ископаемые. Их деятельность, связанная со строительством и эксплуатацией буровых объектов, карьеров, магистральных трубопроводов, возведением необходимой инфраструктуры, является источником загрязнения природы. Это во многом предопределяет сложную экологическую обстановку в регионе.

По данным МЧС России, на 15 % территории Арктической зоны зафиксирован критический уровень экологического загрязнения. На Норильскую агломерацию и нефтяные районы Западной Сибири приходится 60 % суммарного выброса загрязняющих веществ.

В связи с этим ключевое значение имеет повышение эффективности прокурорского надзора за соблюдением законодательства при обращении с отходами производства и потребления, в том числе в связи с размещением и функционированием в Арктической зоне

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

войск и сил флота. Оставаясь нерешённой в условиях сурового климата, слабой защищённости почв, проблема отходов может привести к необратимым процессам в экосистеме.

По поручению Генеральной прокуратуры в 2015 г. проведены прокурорские проверки, в ходе которых выявлены многочисленные нарушения требований законодательства в этой сфере.

Прокуроры неоднократно пресекали нарушения нормативов образования и лимитов на размещение отходов, а также порядка их использования и обезвреживания. Порой доходило до того, что отходы попросту зарывались в почвенном слое, засыпались песком, а то и вовсе складировались в тундре без какой-либо утилизации.

Грубые нарушения законодательства об отходах производства и потребления, в частности, выявлены прокуратурой в деятельности нескольких подрядных организаций в Ямало-Ненецком автономном округе на территории Южно-Тамбейского лицензионного участка в посёлке Сабетта. На территории округа были случаи безлицензионного сбора и обезвреживания отходов.

Медленными темпами решается и проблема рекультивации накопленных земель, ликвидации накопленного ущерба прошлых лет, в том числе обеспечения экологической безопасности в хранилищах промышленных отходов предприятий ещё советского периода.

Например, в Чукотском автономном округе общая площадь земель, подлежащих рекультивации, составляет более 43 тыс. га, из которых на сегодня восстановлено лишь чуть более 600 га (это менее 1,5 %).

Ситуация усугубляется необходимостью проведения инвентаризации и очистки загрязнённых территорий от отходов производства и потребления на заброшенных объектах. В основном они представляют собой покинутые базы, буровые площадки с расположенными на них разрушенными зданиями и складами горюче-смазочных материалов, свалки шлама и скважины с высокой вероятностью нефтегазопроявлений.

В связи с этим прокурорам необходимо установить собственников и пользователей этих объектов и в судебном по-

рядке потребовать от них возмещения экологического ущерба.

В случае обнаружения опасных и ядовитых отходов в водоохранной зоне, наличие которых повлекло замор рыбы, загрязнение воды, следует устанавливать размер нанесённого ущерба окружающей среде и направлять материалы в органы следствия. В настоящее время эти меры активно реализуются прокурорами Республики Саха (Якутия) и Красноярского края.

В целом неблагополучная ситуация усугубляется отсутствием эффективной системы управления отходами на территории Арктической зоны, прежде всего образуемыми в результате недропользования.

Всего в регионах, входящих в Арктическую зону, органы прокуратуры в 2015 г. выявили более 5 тыс. нарушений законодательства в сфере обращения с отходами, для устранения которых внесено свыше 900 представлений, в суды направлено 684 иска. К административной ответственности по инициативе прокуроров привлечено 540 лиц.

Применительно к проблеме утилизации отходов нельзя забывать, что указанной Стратегией развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности предусмотрено создание системы мер по ограничению ввоза на территорию Арктики продукции, тары и упаковки, утилизация которой экономически и технологически не обеспечена. В связи с этим органам Росприроднадзора необходимо проанализировать, как реализуется Стратегия в этой части, и внести предложения по ввозу в Арктику продукции в экологически чистой и разлагаемой естественным путём упаковке. Это снизит экологические риски и затраты по утилизации упаковки.

Кроме того, необходимо повысить ответственность предприятий-природопользователей за загрязнение окружающей среды. Генеральной прокуратурой совместно с Минприроды России, Росприроднадзором планируется подготовка предложений в Правительство об увеличении размера административных штрафов за нарушение правил обращения с отходами.

В ходе прокурорских проверок выявлены факты причинения вреда окружаю-

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

щей среде в результате аварийных прорывов нефтяных трубопроводов.

Они негативно сказываются на местах обитания уникальных представителей сухопутной флоры и фауны Арктики. Их насчитывается свыше 26 тыс., а также 20 млн особей морских птиц. По оценкам специалистов, устранение последствий одного только разлива нефти в северных широтах в виде восстановления экологического баланса и морских организмов может растянуться на десятки лет.

Износ основных фондов трубопроводного транспорта превышает 70 %. Только на нефтяных месторождениях и трубопроводах Западной Сибири ежегодно происходит до 3,5 тыс. аварий.

Так, Ямало-Ненецкой природоохранной прокуратурой выявлены 5 земельных участков, загрязнённых нефтью, на территории Барсуковского месторождения. По материалам прокурорской проверки возбуждено 5 уголовных дел по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 254 УК РФ (порча земли). По искам прокурора судом на предприятие-природопользователя возложены обязанности проведения работ по рекультивации земельных участков и уплаты ущерба.

Прокуратурой Ненецкого автономного округа выявлены факты разливов нефтепродуктов и нефти при разработке Мядсейского и Тобойского нефтяных месторождений.

Ежегодно прокуроры выявляют случаи сокрытия нефтегазовыми компаниями последствий аварийных ситуаций, повлёкших разлив нефти, на Ямале.

В Республике Саха (Якутия) только в результате прокурорского вмешательства одна из компаний приняла меры к обустройству элементов защиты окружающей среды от нефтеразливов, мест хранения горюче-смазочных материалов.

Вместе с тем работа в этом направлении требует существенной активизации. Прокурорам следует наладить оперативный обмен информацией о фактах разливов нефти с органами МЧС России, Росприроднадзора, Ростехнадзора. В каждом случае, используя предоставленные полномочия, нужно добиваться привлечения должностных лиц предприятий, бездействие которых повлекло разлив нефти и нефтепродуктов, к уста-

новленной законом уголовной ответственности.

Серьёзную обеспокоенность вызывают многочисленные законсервированные бесхозные нефтяные скважины. Значительная часть хранилищ нефтешламов превратилась из средства предотвращения загрязнений в их источники. Объёмы отходов нефтепродуктов и нефтяных загрязнений достигают при этом десятков и даже сотен тысяч кубометров. Нередки случаи несанкционированной расконсервации скважин, в результате чего нефть заливает леса и водоёмы.

В связи с этим прокурорам во взаимодействии с подразделениями Роснедр и Росприроднадзора следует провести мероприятия по проверке исполнения экологических требований в районах сосредоточения законсервированных нефтяных скважин.

По оценкам экспертного сообщества, в ходе разведки и добычи нефти на континентальном шельфе основная доля загрязнений попадает в океанскую воду подо льдами. Зачастую увидеть нефтяное пятно под толщей льда невозможно. Эта проблема требует решений со стороны Минприроды России, Росприроднадзора, Роснедр.

Своевременная ликвидация нефтяных разливов позволяет снизить их негативное воздействие на водоёмы и лесной фонд. В связи с этим прокурорам в Арктической зоне следует провести проверки исполнения законодательства в этой сфере. Необходимо повысить ответственность и усилить спрос с нефтедобывающих компаний, органов МЧС России и контролирующих органов.

Результаты прокурорских проверок говорят о том, что минерально-сырьевой комплекс является своеобразным лидером среди источников негативного воздействия на атмосферный воздух и водные объекты.

В Ямало-Ненецком автономном округе на предприятии, разрабатывающем Новопортовское месторождение в Ямальском районе, прокуратурой вскрыт факт выброса вредных веществ в атмосферный воздух в количестве, в разы большем разрешённых объёмов. В частности, по метану превышение составило 227 тонн, по чёрному углероду (саже) – 284 тонны.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

В Красноярском крае коммерческая организация не обеспечивала соблюдение нормативов допустимого воздействия на водные объекты. Содержание взвешенных веществ, марганца и некоторых других опасных элементов в сточных водах выпуска существенно превышало нормативы предельно допустимых концентраций.

Аналогичные нарушения законодательства, связанные с негативным воздействием на атмосферный воздух и водные объекты, выявлялись прокурорами в Республике Саха (Якутия), Ненецком автономном округе.

По требованию прокуроров виновные лица привлечены к ответственности, нарушения закона устранены, ущерб возмещён.

Невозможно представить себе Арктику без её огромных водных ресурсов. Только на островах сосредоточено более 2 тыс. ледников или почти 55 тыс. куб. км воды. По данным ООН, через десять лет 3 млрд жителей планеты будут испытывать дефицит питьевой воды. Сохранение пресноводных запасов Арктики, соблюдение водного законодательства должны быть предметом систематической надзорной деятельности прокуроров. Практика прокурорского надзора свидетельствует о многочисленных нарушениях требований закона в этой сфере.

Так, прокуратурой Республики Саха (Якутия) в Ленском, Мирнинском, Оймяконском, Томпонском районах выявлены факты сброса в водоёмы неочищенных сточных вод организациями ЖКХ и недродобывающими предприятиями. При этом основная проблема, выявленная в ходе прокурорских проверок, – ветхость очистных сооружений, длительное отсутствие капиталовложений в их ремонт и модернизацию.

В результате вмешательства Якутской природоохранной прокуратуры удалось добиться принятия градообразующим предприятием комплексной программы, предусматривающей реконструкцию и строительство очистных сооружений в городах Ленске и Удачном, посёлке Айхал с общим объёмом финансирования свыше 3 млрд руб.

Загрязнение и обмеление сибирских рек приведёт к деградации водных биоресурсов Арктики. В связи с этим в работе по защите водных ресурсов Арктики должны принимать участие прокуроры регионов, не входящих в Арктическую зону, однако на территории которых располагаются бассейны крупнейших северных водоносных рек. Здесь должен быть комплексный подход. Например, обмеление происходит в результате самовольного забора воды, вырубки лесов, перегораживания болот, ручьёв, разграбления береговой линии, богатой общераспространёнными полезными ископаемыми, и так далее. Генеральной прокуратурой планируется разработка специального организационно-распорядительного документа по вопросу защиты экосистем бассейнов крупнейших сибирских рек.

Стратегией развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности предусмотрены развитие и расширение сети арктических особо охраняемых природных территорий и акваторий федерального значения, мониторинг состояния экосистем и объектов растительного мира.

В связи с этим в текущем году Генеральной прокуратурой усилен надзор за соблюдением природоохранного законодательства в особо охраняемых территориях. На Севере страны расположено 450 таких объектов, из них три объекта всемирного природного наследия ЮНЕСКО – Девственные леса Коми, Вулканы Камчатки и Остров Врангеля.

Вместе с тем, как показала проведённая Генеральной прокуратурой в марте 2016 года проверка, Минприроды России не принимает мер по регистрации положений об особо охраняемых природных территориях в Минюсте России и их последующему опубликованию. Кроме того, Минприроды России не утверждены положения о 6 национальных парках, в том числе расположенных в Арктической зоне национальных парках "Беренгия" и "Онежское Поморье".

Кроме того, Министерством не поставлены на государственный кадастровый учёт земли 5 федеральных заповедников и 9 национальных парков, в числе которых также "Беренгия" и "Онежское Поморье".

В 2016 г. органами прокуратуры усилен надзор за исполнением законодательства о возмещении экологического ущерба, взыскании платы за

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

негативное воздействие на природную среду, прежде всего с предприятий-недропользователей.

Генеральной прокуратурой проведена проверка по этому вопросу в Минприроды России, Росприроднадзоре и его подразделениях, региональных органах государственной власти.

Установлено, что территориальные органы Росприроднадзора не обеспечили перечисление в бюджетную систему платы за негативное воздействие на окружающую среду и не полностью организовали государственный учёт организаций, обязанных вносить эту плату. В результате за 2015 г. только в Красноярском крае не внесли плату за негативное воздействие 2 тыс. хозяйствующих субъектов, а бюджетом недополучено 3 млрд руб.

Несмотря на задолженность по плате за негативное воздействие на окружающую среду, предприятия-неплательщики сотрудниками органов Росприроднадзора фактически освобождаются от административной ответственности. Так, управлением в Ямало-Ненецком автономном округе в 2014–2015 гг. не составлены административные протоколы по ст. 8.41 (невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду) КоАП РФ в отношении 170 должностных лиц и предприятий.

Учитывая результаты проверки, прокурорам Арктических регионов необходимо проанализировать совместно с органами Росприроднадзора случаи неуплаты экологических платежей. Принимая во внимание годичный срок давности административной ответственности по ст. 8.41 КоАП, надо возбудить в отношении виновных неплательщиков дела об административных правонарушениях.

Наряду с этим прокурорскими проверками также выявлены отдельные факты ненадлежащего исполнения контрольных функций органами власти на местах, случаи принятия незаконных нормативных правовых актов.

Например, Министерством природных ресурсов и экологии Мурманской области в 2015 г. не были приняты своевременные меры в отношении недропользователей, не представивших статистическую отчётность, предусмотренную условиями лицензий. Это позволи-

ло виновным в нарушениях законодательства юридическим лицам избежать административной ответственности.

В Республике Саха (Якутия) прокуратурой опротестовано несколько положений регионального Закона "О недрах", противоречащих федеральному законодательству.

В Нижнеколымском, Усть-Янском районах этого региона прокурорами вскрыты факты неполноты реализации местными администрациями полномочий при решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения при предоставлении недр в пользование. Наряду с этим выявлены случаи ненадлежащего контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространённых полезных ископаемых. По представлениям прокуроров приняты меры к устранению нарушений закона.

Определённые сложности в осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей природной среды создают имеющиеся пробелы в нормативном правовом регулировании этих вопросов на федеральном уровне, а также несвоевременная актуализация действующих положений.

Так, в текущем году Генеральной прокуратурой в ходе проверки в Минприроды России установлено, что ведомство не приняло более 40 нормативных правовых актов и методик в экологической сфере. До настоящего времени не утверждены порядок предствления декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду, требования к программе производственного экологического контроля, методика расчёта размера вреда, нанесённого атмосферному воздуху.

Не принят федеральный закон, регламентирующий государственное регулирование социально-экономического развития Арктики. При этом подобный проект разработан Минрегионразвития. Принятие закона позволит на законодательном уровне дать Арктической зоне статус особого объекта государственного управления, закрепить его границы, урегулировать отношения между федеральными и региональным органами власти в обеспечении экологической безопасности.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Есть необходимость внесения изменений в лесное законодательство в части установления порядка рекультивации земельных и лесных участков при загрязнении земель, не переданных в пользование на основании обязательственных и вещных прав. Необходимо закрепить порядок приёмки рекультивированных земель лесного фонда.

Важным фактором обеспечения экологической безопасности в Арктике является эффективная работа правоохранительных органов.

На Арктической территории за посление два года совершено 2912 экологических преступлений. Несмотря на то, что их общее количество в сравнении с 2014 г. в прошедшем году снизилось на 11 %, оно всё же остаётся значительным.

В связи с этим нуждается в повышении эффективности работа органов внутренних дел, на которых прежде всего лежит обязанность по профилактике и выявлению криминальных деяний.

Так, в Ямало-Ненецком автономном округе полиция самостоятельно не выявила ни одного преступления этой категории, оперативные разработки практически не осуществляются. При этом прокуроры регулярно выявляют преступления, связанные с загрязнением воды, почв в результате разливов нефти и эксплуатации нефтескладов и хранилищ. По материалам прокурорских проверок возбуждено 80 уголовных дел.

Освоение недр Арктики осуществляется крупными компаниями, подразделения которых располагаются по всей её территории. Их деятельность может быть направлена на извлечение сверхприбыли не только за счёт интенсификации труда, но и за счёт игнорирования элементарных экологических требований.

Нерешённой остаётся проблема так называемых "чёрных копателей" — охотников за захоронениями животных Венденского периода (давность 650 млн лет) и мамонтовой фауны (давность 100 тыс. лет). Это уникальное достояние нашей страны, таких останков древнейших существ (первых на планете) нет больше нигде в мире. Однако их высокая стоимость привела к криминализации этой сферы.

"Чёрные копатели" подмывают берега океана мощными водяными насосами, выжигают лесные насаждения в по-

исках костей и останков, отнимают их у местного населения. В результате, помимо разрушения уникальных геологических объектов, наносится непоправимый ущерб окружающей среде. Однако эти факты зачастую остаются без внимания правоохранительных органов.

Требует решения насущная проблема возмещения вреда, причинённого экологическими преступлениями. Его суммарный размер в регионах, входящих в Арктику, превысил 800 млн руб. Однако в 2015 г. органы предварительного следствия обеспечили возмещение лишь десятой его части (87,3 млн руб.). При том, что половина от этой суммы возмещалась добровольно (39,5 млн руб.).

Прокурорам необходимо изучить практику принятия мер органами расследования к возмещению ущерба по уголовным делам о преступлениях экологической направленности. По каждому факту бездействия или принятия недостаточных мер к обеспечению возмещения ущерба должны приниматься меры прокурорского реагирования.

Органам прокуратуры следует также в полной мере реализовать полномочия по предъявлению в порядке ст. 44 УПК и ст. 45 ГПК исков в защиту интересов РФ, субъектов Федерации и муниципальных образований о взыскании ущерба, причинённого преступлениями и правонарушениями экологической направленности, обеспечить действенный контроль за его реальным возмещением.

Ответственные задачи стоят перед военными и транспортными прокурорами. Увеличение группировки российских войск и военной инфраструктуры в Арктической зоне, активная эксплуатация Северного морского пути должны также изначально сопровождаться адекватными мерами экологической безопасности.

С учётом изложенного, в целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства в Арктической зоне соответствующим прокурорам субъектов Федерации, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам необходимо:

осуществлять надзорную деятельность в сфере экологической безопасности Арктической зоны в приоритетном

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

режиме, добиваясь своевременного выявления и реального устранения допускаемых нарушений законодательства, привлечения к ответственности виновных должностных лиц, профилактики экологических правонарушений;

- обеспечивать должное взаимодействие с органами государственной власти регионов, органами местного самоуправления, правоохранительными и контролирующими (надзирающими) органами, общественными объединениями коренных малочисленных народов Севера, реализовать комплексный подход к решению имеющихся проблем и вопросов; в целях минимизации вредных последствий на окружающую среду создать эффективный механизм обмена информацией о выявленных нарушениях, для их оперативного устранения шире использовать потенциал межведомственных рабочих групп;
- акцентировать внимание на соблюдении законодательства при обращении с отходами производства, в том числе на заброшенных объектах добычи углеводородов, на предотвращении и оперативной ликвидации последствий аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, решении проблем бесхозных законсервированных нефтяных скважин, взыскания платы за негативное воздействие на природную среду;
- в соответствии с компетенцией мерами прокурорского надзора обеспечивать своевременное выявление и нейтрализацию источников негативного воздействия на атмосферный воздух, водные объекты, флору и фауну Арктической зоны;
- оказывать максимальное содействие и обеспечивать соблюдение за-

- конности при реализации мероприятий по развитию и расширению сети арктических особо охраняемых природных территорий и акваторий федерального значения;
- пресекать факты ненадлежащего исполнения контрольных, надзорных, лицензионно-разрешительных функций региональными органами власти, контролирующими (надзирающими) органами, принятия незаконных нормативных правовых актов в сфере охраны природы;
- обеспечить качественное улучшение работы правоохранительных органов, реальное возмещение вреда, причинённого экологическими преступлениями и иными правонарушениями; наладить надлежащий учёт поступающих из контролирующих органов в прокуратуру и правоохранительные ведомства материалов, содержащих признаки уголовно наказуемых деяний, и результатов их рассмотрения;
- организовать действенное надзорное сопровождение мероприятий по увеличению военного присутствия и развитию военной инфраструктуры в Арктической зоне, а также по модернизации и интенсивной эксплуатации Северного морского пути.

В связи с актуальностью этой проблематики Генеральная прокуратура РФ и в дальнейшем будет принимать необходимые меры по повышению эффективности надзорной деятельности и укреплению состояния законности в сфере природопользования Арктической зоны.

А. ПАЛАМАРЧУК,

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