

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОРГАНИЗАЦИЯ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ПРИРОДООХРАННОЙ
ПРОКУРАТУРЫ

Сборник
материалов семинара
по обмену опытом

МОСКВА • 2016

УДК 349.6
ББК 67.721.43
О64

Редакционная коллегия:

Н.Н. Карпов, заведующий кафедрой Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

Н.В. Коваль, доцент кафедры Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук;

И.В. Черепанова, доцент кафедры Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Рецензенты:

Л.А. Дьячковская, заместитель Волжского межрегионального природоохранного прокурора;

С.Н. Будаев, профессор кафедры Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

О64 **Организация и деятельность природоохранной прокуратуры:** сб. материалов семинара по обмену опытом / [ред. коллегия: Н.Н. Карпов, Н.В. Коваль, И.В. Черепанова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 132 с.

Сборник сформирован из материалов выступлений участников семинара по обмену опытом, состоявшегося на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в ноябре 2015 г., для потока обучения природоохранных прокуроров.

Материалы сборника содержат результаты обобщения правоприменительной практики участников семинара.

Для преподавателей и слушателей образовательных организаций системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации и прокурорских работников.

Данная работа выполнена с использованием СПС «КонсультантПлюс».

УДК 349.6
ББК 67.721.43

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2016

Введение

Семинары по обмену опытом прокурорских работников проходят в рамках образовательного процесса факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и, как правило, посвящены актуальным вопросам прокурорского надзора в подразделениях органов прокуратуры, которые представлены участниками указанного мероприятия.

Представляемый вашему вниманию сборник выступлений природоохранных прокуроров, проходивших обучение на факультете в ноябре 2015 г., содержит материалы, подготовленные на основе прокурорских проверок исполнения законов в сфере охраны окружающей среды и природопользования, с учетом особенностей каждого конкретного региона и выполняемых прокуратурой функций.

Неотъемлемым элементом системы органов прокуратуры Российской Федерации являются специализированные прокуратуры, к которым относятся природоохранные прокуратуры. Их создание обусловлено, прежде всего, необходимостью осуществления органами прокуратуры надзора за соблюдением гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии.

Материалы, представленные в сборнике, в достаточной степени отражают современное состояние прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, поскольку посвящены наиболее актуальным его направлениям.

Как известно, целью повышения квалификации является углубление и совершенствование имеющихся знаний по различным направлениям прокурорской деятельности. Поэтому практические наработки авторов, отраженные в материалах сборника, могут быть использованы в практической деятельности, а также для получения и совершенствования обучающимися в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации знаний по представленным направлениям прокурорского надзора.

К.Е. Андронович,
заместитель Амурского межрайонного
природоохранного прокурора

Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления

Анализ практики надзора за исполнением законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления свидетельствует о наличии ряда проблем правоприменительного характера.

Так, в связи с вступлением в силу с 01.08.2014 ряда федеральных нормативных правовых актов, таких, как постановление Правительства Российской Федерации от 16.08.2013 № 712 «О порядке проведения паспортизации отходов I – IV классов опасности», приказ Минприроды России от 30.09.2011 № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов», согласно которому объекты захоронения отходов, расположенные на территориях, использование которых для захоронения отходов запрещено законодательством Российской Федерации, не подлежат включению в государственный реестр объектов размещения отходов, а также согласно письму Росприроднадзора от 16.12.2013 № ВК-03-03-36/18858 «О разъяснении норм законодательства по лицензированию» Росприроднадзором из государственного реестра объектов размещения отходов (далее – ГРОРО) исключено 170 объектов размещения отходов, расположенных на территории области. Это привело к тому, что указанные объекты приобрели статус несанкционированных. Действующим в регионе законодательством (например, ч. 5 ст. 13 Закона Амурской области от 08.12.2003 № 271-ОЗ «Об отходах производства и потребления в Амурской области») предусмотрен запрет на размещение отходов на несанкционированных объектах.

В настоящее время в государственный реестр объектов размещения отходов включено всего 10 объектов, расположенных на территории области, чего для региона явно недостаточно.

Другой проблемой является небольшое вовлечение отходов в переработку, что связано с отсутствием предприятий по утилизации (переработке) отходов.

Учитывая, что участие в организации деятельности по утилизации и переработке твердых коммунальных отходов (п. 14 ч. 1

ст. 15 и п. 24 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») относится к вопросам местного значения муниципального района и городского округа, представляется актуальным вопрос совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере с целью возложения на органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов более широких полномочий и ответственности в сфере организации утилизации и переработки, а также созданию объектов размещения отходов.

В то же время, несмотря на несовершенство норм законодательства, прокуратурой принимаются меры к защите государственных и общественных интересов в сфере обращения отходов производства и потребления. Так, основанием для искового заявления природоохранного прокурора к администрации Михайловского района послужил факт бездействия по организации вовлечения отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья. Кроме того, на территории района отсутствовали обустроенные в соответствии с установленными требованиями объекты размещения отходов. В исковом заявлении прокурор потребовал возложить на администрацию Михайловского района обязанность в срок не позднее 01.01.2018 организовать на территории района утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов, в том числе определить необходимое число объектов размещения отходов и принять меры для их создания. Решением суда от 05.05.2015 требования прокурора удовлетворены в полном объеме. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда решение Михайловского районного суда оставлено без изменения, а апелляционная жалоба – без удовлетворения.

Аналогичные нарушения допущены администрацией Ромненского района, в связи с чем в Ромненский районный суд направлено исковое заявление с требованием в срок до 01.07.2018 организовать утилизацию и переработку отходов, принять меры для создания объектов размещения отходов. Заявление рассмотрено и удовлетворено.

При рассмотрении вопроса о принятии мер реагирования, направленных на прекращение эксплуатации объектов размещения отходов, исключенных из государственного реестра, должна даваться оценка возможным негативным последствиям исполне-

ния требований прокурора. Так, во внимание принимается то обстоятельство, что создание объекта размещения отходов требует значительных временных и финансовых затрат, ввиду чего запрет на использование существующих свалок приведет к появлению многочисленных несанкционированных объектов размещения отходов, что создаст предпосылки для опасного загрязнения окружающей среды и создания реальной угрозы здоровья населения.

Природоохранной прокуратурой неоднократно выявлялись факты нарушений, связанных с бездействием органов местного самоуправления по очистке территории муниципальных образований.

Например, проверка, проведенная на территории муниципального образования город Благовещенск, показала, что в кадастровом квартале на землях, государственная собственность на которые не разграничена, находится несанкционированный объект размещения отходов (пластиковые бутылки, полипропиленовые мешки, стеклянные отходы и др.).

Поскольку в составе мусора выявлено наличие в том числе материалов, не способных к природному саморазложению на протяжении длительного времени, его несанкционированное хранение ведет к безусловному ухудшению качества земель. В результате разложения мусора в почву попадают вредные химические и биологические соединения, что свидетельствует о негативном воздействии на окружающую среду.

Учитывая приведенные обстоятельства, в Благовещенский городской суд прокурором направлено исковое заявление о возложении на администрацию города Благовещенска обязанности ликвидировать несанкционированный объект размещения отходов. Поскольку при рассмотрении гражданского дела стало известно, что последствия загрязнения земельного участка отходами устранены ответчиком добровольно, то 06.08.2015 определением суда производство по делу прекращено.

Факты захоронения отходов на территориях, в отношении которых п. 5 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» предусмотрен запрет, допускались администрациями Белояровского сельсовета Мазановского района и п.г.т. Ушумун Магдагачинского района, где захоронение отходов проводилось на свалках, которые расположены на землях населенных пунктов, что послужило основанием в целях устранения выявленных нарушений направления прокурором искового заяв-

ления о возложении на администрацию Белояровского сельсовета обязанности принять меры по изменению категории земельного участка, используемого в качестве свалки отходов. Решением суда требования прокурора удовлетворены.

На особом контроле находятся вопросы законности муниципальных правовых актов, принятых в области обращения с отходами, на постоянной основе проводятся ревизии соответствующих актов, в ходе которых выявляются нарушения закона. Например, решение Сквородинского районного Совета народных депутатов от 20.09.2013 № 174, которым утверждено Положение об организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов на территории муниципального образования Сквородинский район, помимо прочего, предусматривало необоснованное требование о наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам предполагаемого места строительства объектов размещения отходов. Между тем в связи с принятием Федерального закона от 19.07.2011 № 248-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона «О техническом регулировании» признан утратившим силу п. 3 ст. 12 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», отменено требование о выдаче санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии предполагаемого использования земельных участков санитарным правилам.

Также указанный правовой акт предусматривал возложение на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, эксплуатирующих объекты и оказывающих услуги по обращению с отходами, обязанности предоставлять в органы местного самоуправления материалы учета в области обращения с отходами. Вместе с тем федеральное законодательство не содержало соответствующих норм обязывающего характера, в связи с чем вышеприведенные требования являлись незаконными.

Аналогичная ситуация сложилась и с установленной обязанностью предварительно уведомлять администрацию муниципального образования Сквородинский район о заключенных договорах на переработку бытовых и промышленных отходов во вторичное сырье, ввозимых на территорию Сквородинского района. Принесенный для устранения имеющихся нарушений федерального законодательства при издании муниципальных

правовых актов протест на незаконное решение представительного органа рассмотрен и удовлетворен.

При проверке полноты правового регулирования в рассматриваемой сфере установлено, что в муниципальном образовании город Завитинск в нарушение в п. 3 ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» не определен порядок сбора отходов, предусматривающий их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага и др.). Указанные обстоятельства явились основанием для внесения главе города Завитинска представления, которое было рассмотрено и удовлетворено.

Хозяйствующими субъектами также не всегда соблюдаются требования законодательства при обращении с опасными отходами. Например, ООО «Данатар» не проведена паспортизация опасных отходов, образуемых в ходе деятельности организации; у лиц, допущенных к обращению с отходами, не имеется профессиональной подготовки. Для устранения указанного нарушения руководителю юридического лица внесено представление, которое рассмотрено, удовлетворено, к дисциплинарной ответственности привлечено должностное лицо. Кроме того, в отношении уполномоченного должностного лица хозяйствующего субъекта возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.2 КоАП РФ (несоблюдение экологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления), по результатам рассмотрения которого ему назначено наказание в виде штрафа в размере 10 000 руб.

Выявлялись нарушения и при строительстве полигонов ТБО. Так, в ходе проведенной проверки установлено, что ООО «Альфа-Туран», которое осуществляло создание полигона ТБО на территории Новотроицкого сельсовета Благовещенского района, в нарушение п. 1 ст. 12 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в редакции, действовавшей на момент проверки) не имело разрешение на создание этого объекта. Указанные нарушения явились основанием для предъявления Амурским межрайонным природоохранным прокурором в Благовещенский городской суд искового заявления о запрете ООО «Альфа-Туран» осуществлять деятельность по созданию объекта размещения отходов – полигона для захоронения твердых бытовых отходов до получения соответствующего разрешения. Решением суда заявленные требования удовле-

творены в полном объеме. Отметим, что с 01.01.2015 на основании Федерального закона от 29.12.2014 № 458-ФЗ п. 1 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» утратил силу. Вместе с тем нарушения земельного законодательства, допущенные администрацией Новотроицкого сельсовета при изменении вида разрешенного использования земельного участка, предназначенного для создания полигона ТБО, не дают оснований для создания ООО «Альфа-Туран» данного объекта. В настоящее время работы по строительству полигона не ведутся.

Важной проблемой правоприменительного характера, с которой сталкивается природоохранная прокуратура, является то, что в настоящее время полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений по обращению с отходами производства и потребления дифференцированы, однако вопрос об организации размещения отходов не урегулирован.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», п. 18 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления поселений осуществляют только организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. Остальные вопросы, связанные с организацией переработки отходов производства и потребления, в законодательстве урегулированы не в достаточной степени.

Решение более крупных задач, а именно организация утилизации и переработки отходов, в соответствии с указанными Федеральными законами возложено на муниципальные районы и городские округа. При этом Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» не содержит понятия *переработки отходов*.

Кроме того, в практике прокурорского надзора выявлялись нарушения, связанные с организацией полигонов, позволяющих осуществлять утилизацию отходов, т.е. использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению, их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки, а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения.

На сегодняшний день на всех имеющихся полигонах региона осуществляется размещение отходов. При этом полномочие по организации размещения отходов, в том числе на полигонах ТБО, законодательством четко не закреплено ни за муниципальными, ни за региональными органами власти.

В этой связи считаем целесообразным рассмотреть вопрос о возложении на органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов полномочий по организации размещения отходов, внесении соответствующих изменений в п. 14 ч. 1 ст. 15 и п. 24 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пп. 2 и 3 ст. 8 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

Подводя итоги, необходимо отметить, что настойчивость природоохранного прокурора в отстаивании государственных и публичных интересов, возмещении причиненного незаконными действиями должностных и юридических лиц вреда в рассматриваемой сфере позволяет добиться хороших результатов.

Д.С. Некрасов,
Архангельский межрайонный
природоохранный прокурор
Архангельской области

Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства при добыче общераспространенных полезных ископаемых

На территории Архангельской области из числа общераспространенных полезных ископаемых (далее – ОПИ) основная часть приходится на добычу песка и песчано-гравийной смеси. По данным правительства области, в 2014 г. добыто 3,52 млн м³ указанных полезных ископаемых. При этом, как свидетельствует практика прокурорского надзора, в рассматриваемой сфере допускаются различные правонарушения, в том числе совершаются преступления.

Так, в результате проведенной природоохранной прокуратурой проверки выявлена деятельность предпринимателя по гидронамыву при помощи земснаряда песка из русла реки в отсутствие лицензии на указанный вид деятельности. Разрешение на сброс сточных вод после намыва также отсутствовало. Незаконно добытый песок складирован с целью дальнейшей транспортировки, что позволило привлеченным к проверке специалистам Росприроднадзора и центра лабораторного анализа и технических измерений (далее – ЦЛАТИ) произвести необходимые замеры, рассчитан причиненный ущерб.

По результатам проверки возбуждено уголовное дело по ст. 171 УК РФ (незаконное предпринимательство), которое прекращено по нереабилитирующим основаниям (вследствие акта амнистии). По иску прокурора незаконная деятельность запрещена, взыскан причиненный в результате незаконного предпринимательства по добыче песка ущерб на сумму свыше 18 000 тыс. руб.

Распространены случаи изъятия песка с земельных участков, право на использование которых у организации либо вообще не оформлено, либо оформлено для иных целей, не связанных с добычей. В ходе проверок представители хозяйствующих субъектов придерживаются схожей у всех линии поведения: песок на участке не является полезным ископаемым, был намыв либо завезен на земельные участки десятилетия назад организациями, в настоящее время обанкротившимися, впоследствии приобретен по сделкам и в настоящее время вывозится.

Действительно, в ходе проверки фактов такой добычи министерство природных ресурсов области в отдельных случаях не отрицает, что земельный участок передавался в аренду без фактического осмотра, в связи с чем не располагает сведениями, находился на нем песок либо его не было. Никаких сведений об учете песка как природного ресурса не имеется.

В ходе проверок используются все возможные доказательства, истребуются объяснения, проверяется каждый довод, каждый представленный документ.

Аналогичная ситуация сложилась в городе Северодвинске Архангельской области, где в суд обратилась администрация. Полученный гидронамывом песок суд расценил не как строительный материал, а как улучшение качества земельного участка. Арбитражные

суды первой и апелляционной инстанций запретили обществу с ограниченной ответственностью осуществлять действия по забору, изъятию, вывозу, продаже или передаче на каком-либо ином праве третьим лицам песка с земельного участка, государственная собственность на который не разграничена. Доводы ответчика о том, что песок в определенном количестве является имуществом, определенным родовыми признаками, и нормы ст. 304, 305 ГК РФ не подлежат применению к спорным отношениям, судом во внимание не приняты.

Также не приняты доводы ответчика о том, что как только недропользователь, владеющий лицензией на право добычи полезных ископаемых, применяя те или иные способы добычи и системы разработки, переводит полезные ископаемые в подвижное состояние и доставляет их в определенное место, он становится собственником добытых полезных ископаемых. Поскольку по конкретному делу гидронамыв песка проводился с целью его приведения в состояние, необходимое для осуществления застройки, такой гидронамыв признан судом неотделимым улучшением качества земельного участка.

Считая правильной данную правовую позицию, учитывая, что в ходе проверки получены доказательства гидронамыва песка на земельный участок более 20 лет назад для строительства, опровергнув позицию арендатора участка о его правах собственности на песок как на стройматериал, природоохранным прокурором (так как соответствующее требование в суд министерство имущественных отношений области самостоятельно не заявило) предъявлен иск о запрете данной деятельности арендатора участка, который находится на рассмотрении.

При проверке добычи песка на втором земельном участке лицо, организовавшее работы, представило в обоснование своего права некие договоры о приобретении железнодорожного тупика, который разобран, и добываемый песок, соответственно, также не является природным ресурсом а представляет собой материал. Поскольку представленные документы материалами проверки опровергнуты, в суд также направлен иск о запрете деятельности, Управлением Росприроднадзора виновное лицо привлечено к ответственности по ст. 7.3 КоАП РФ (пользование недрами без ли-

цензии на пользование недрами), постановление в силу не вступило, иск на стадии рассмотрения.

Таким образом, при выборе мер прокурорского реагирования сложности вызывает решение вопроса о том, является ли песок полезным ископаемым либо же привезенным строительным материалом.

Практика надзора свидетельствует о распространенности нарушений природоохранного законодательства при разработке карьеров организациями, имеющими лицензию на добычу песка. Так, с нарушением закона и требований лицензионного соглашения производилась добыча песка ООО <изъято>. При разработке карьера допускалось осыпание его стенок, приводящее к повреждению растительности на смежном участке, создавало угрозу причинения вреда населению, поскольку разработка велась вблизи дачного товарищества. По направленным прокурором материалам юридическое лицо привлечено к ответственности по ст. 8.9 КоАП РФ (нарушение законодательства об охране недр), директору общества внесено представление, лицо, допустившее нарушение технологии добычи, привлечено к дисциплинарной ответственности. В суд направлено исковое заявление об обязанности произвести консервацию карьера.

При разработке месторождений песка в Холмогорском районе ООО <изъято> допущены нарушения технологии разработки карьера, пожарной и санитарной безопасности в лесах, в связи с чем директору общества внесено представление, которое удовлетворено, оставленные на земельном участке порубочные остатки, бытовой мусор, завалы породы убраны. Министерством природных ресурсов и лесопромышленного комплекса области юридическое лицо привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 8.25 (нарушение порядка проведения рубок лесных насаждений), ч. 1 ст. 8.31 (нарушение правил санитарной безопасности в лесах), ч.1 ст. 8.32 (нарушение правил пожарной безопасности в лесах) КоАП РФ. По представлению прокурора виновное должностное лицо предприятия привлечено к дисциплинарной ответственности.

В нарушение требования законодательства недропользователями зачастую не принимаются своевременные меры по консервации неиспользуемых месторождений. Подобные нарушения на

поднадзорной территории выявлены в ОАО <изъято>, ООО <изъято>, руководителям указанных организаций внесены представления, которые удовлетворены.

При наличии документов, подтверждающих законность добычи и приобретения песчано-гравийной смеси, ее хранение осуществляется без заключения договоров аренды земельных участков с нарушением требований земельного законодательства. Так, ООО <изъято> организовано незаконное складирование песка в пригороде города Северодвинска на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена. По материалам прокурорской проверки Управлением Росреестра по Архангельской области и Ненецкому автономному округу юридическое лицо и его директор привлечены к административной ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ (самовольное занятие земельного участка) в виде штрафа на сумму 100 тыс. руб. и 20 тыс. руб. соответственно. Директору общества внесено представление прокурора об устранении нарушений закона с требованием об освобождении земельного участка. В связи с неисполнением указанных требований прокурора <изъято> постановлением мирового судьи судебного участка № 1 г. Северодвинского судебного района от 14.10.2015 привлечен к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ, назначено наказание в виде штрафа 2 тыс. руб. Администрацией города Северодвинска подготовлены документы для обращения в суд с иском об освобождении земельного участка и взыскании платы за бездоговорное пользование землей.

Аналогичные нарушения при складировании добытого песка выявлены в ООО <изъято>; по представлению виновное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности. За нарушение правил ведения работ в водоохраной зоне и самовольное занятие земельного участка организация привлечена к административной ответственности по постановлениям территориальных управлений Росприроднадзора и Росреестра.

Природоохранной прокуратурой в целях выявления и пресечения нарушений закона открыта «горячая линия» по вопросам охраны окружающей среды, в том числе связанным с добычей общераспространенных полезных ископаемых.

Д.В. Петренев,
Братский природоохранный
прокурор

Деятельность природоохранного прокурора по выявлению и устранению нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха

Между ЮНЕП ООН (*англ.* UNEP, United Nations Environment Programme, международная программа охраны окружающей среды) самой влиятельной и масштабной экологической организацией и Правительством Российской Федерации 16.04.2013 подписано соглашение о сотрудничестве. Первым пунктом соглашения предусмотрено обеспечение экологической безопасности с применением наилучших достигнутых технологий. По смыслу документа в условиях постоянного развития промышленности, увеличения объемов производства необходимо повысить качество своей жизни, не ставить под угрозу качество жизни будущих поколений.

В связи с этим значительно изменился закон об охране окружающей среды. Составляется перечень наилучших достигнутых технологий, которые должны применяться на предприятиях.

Братск в настоящее время входит в десятку городов России с неблагоприятной экологией. Предприятия целлюлозной промышленности, расположенные на его территории, обоснованно оцениваются как «грязные» с точки зрения экологии. Значительная часть города находится в санитарной зоне таких производств, 220 дней в году в городе наблюдаются неблагоприятные метеорологические условия (НМУ), а потому рассеивание выбросов указанных предприятий не происходит в достаточной степени для благоприятного состояния окружающей среды. В городе населением зачастую ощущаются дурно пахнущие химические вещества в атмосфере.

В 2011 г. часть акций самого крупного предприятия, расположенного на территории города, была куплена американской компанией <изъято>, которой принято решение о существенной модернизации с применением самых современных технологий, используемых в том числе в сфере экологической безопасности. Согласно прошедшему государственную экологическую экспертизу проекту, на модернизированном предприятии не должно было остаться ни одного источника выброса дурно пахнущих га-

зов. Все они должны собираться в общие трубопроводы и направляться на сжигание в специальной горелке. С учетом этого предприятие должно было достичь нормативов по выбросам на границе санитарной зоны по метилмеркаптану и сероводороду.

Такая технология утилизации газов признана самой наилучшей в целлюлозной промышленности. Объем иностранных инвестиций в российскую экономику составил более 1 млрд долларов США. Это стал самый масштабный инвестиционный проект России и один из первых опытов применения наиболее современных из существующих технологий.

Несмотря на прогнозирование существенного улучшения экологии, положительных изменений не произошло. Наоборот, в жилой застройке города в значительно более высокой степени стали ощущаться последствия выбросов вредных химических веществ.

За первый год после внедрения наилучших технологий очистки газов из города по причине неблагоприятной экологии уехали 6 тыс. человек. По многочисленным обращениям граждан контролирующими органами проведены 6 проверок на указанном предприятии. Ни одного нарушения выявлено не было. Это особенно резонировало с органолептическими ощущениями и многочисленными обращениями граждан на труднопереносимые запахи сероводорода и метилмеркаптана.

По результатам проверок, проведенных природоохранной прокуратурой, установлено, что предприятие скрывает наличие источников выброса. Проект строительства целлюлозного производства, прошедший государственную экологическую экспертизу, не содержал сведений об источниках выброса вредных веществ, которые в случае аварийных ситуаций срабатывали и в атмосферу выходили неочищенные вредные вещества, собранные из всех источников их образования на заводе. Оказалось, что линия сбора газов имеет аварийные источники выброса, и в случае, когда происходят малейшие отклонения в технологическом процессе, эти источники срабатывают и все газы, собранные со всего производства, напрямую, без газоочистки уходят в атмосферу. Так, например, было установлено, что за предшествовавшие 1,5 месяца только один источник сработал более 500 раз.

При выборе мер реагирования нами учитывалось, что предприятие имеет градообразующее значение и его деятельность существенно отражается на социально-экономической обстановке в городе.

Вместе с тем, поскольку руководством предприятия наличие нарушений природоохранного законодательства не признавалось, в суд было направлено исковое заявление о приостановлении работы предприятия до устранения нарушений законов. В ходе судебных заседаний путем представлений свидетельских показаний работников предприятия о выбросе вредных веществ в атмосферу, журналов смен работников, в которых были зафиксированы факты выброса вредных веществ без газоочистки из неучтенных источников, факты загрязнения предприятием атмосферного воздуха были доказаны.

С учетом последовавшего признания юридическим лицом нарушений законов, желанием их устранить иски были скорректированы. По решению суда целлюлозное предприятие обязано предусмотреть резервное газоочистное оборудование, обеспечить газоочистку на четырех неучтенных источниках.

К настоящему времени установлена резервная горелка, предназначенная для сжигания дурно пахнущих веществ в периоды остановок основной горелки, обеспечено полное улавливание газов на пропиточной колонне, подготовлены проекты работ по полному улавливанию газов на иных источниках. Полная реализация всех мер прокурорского реагирования, улучшение состояния атмосферного воздуха в Братске возможны только в 2017 г., после применения всех мер по приведению в безопасное для населения состояние источников выброса вредных веществ в атмосферу. Но уже сегодня значительно снизилась степень негативного воздействия предприятия, воздух стал значительно чище.

В связи с указанным опытом прокурорской работы полагаю необходимым отметить, что указанных негативных последствий возможно было бы избежать на стадии проекта работ. Однако в Братске природоохранная прокуратура была создана уже в процессе реализации проекта и не имела возможности выявить нарушения природоохранного законодательства на стадии оценки экологических последствий проекта.

Изложенное позволяет сделать вывод о значимости прокурорского надзора за деятельностью промышленных предприятий при реализации наилучших технологий в промышленном производстве, необходимости оценивать соответствие требованиям природоохранного законодательства проектов таких работ до начала их реализации с целью достижения профилактических функций по недопущению нарушений законов и возможных последствий в виде неблагоприятного состояния окружающей среды.

М.В. Зубко,
Брянский природоохранный
прокурор

Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о пожарной безопасности в зоне радиоактивного загрязнения лесов Брянской области

Согласно Лесному плану Брянской области, указанный регион относится к авиационной системе охраны леса от пожаров. Общая площадь охраняемых лесов составляет 1233,3 тыс. га. Однако из-за отсутствия средств в последние 10 лет авиационное патрулирование не проводится, и охрана проводится путем наземного патрулирования.

Приказом Минприроды России от 17.04.2007 № 101 «Об утверждении Особенности охраны лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов» установлены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по планированию и осуществлению профилактических и реабилитационных мероприятий в лесах, загрязненных радионуклидами, в том числе мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов в соответствии со ст. 81–84 Лесного кодекса Российской Федерации.

Пунктом 9 приказа определено, что для обнаружения лесных пожаров в лесах, загрязненных радионуклидами, используют телеустановки и применяют авиацию. Порядок организации и выполнения авиационных работ по охране и защите лесов утвержден приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 470 «Об утверждении порядка организации и выполнения авиационных работ по охране и защите лесов».

Пункт 4 приказа Рослесхоза № 470 гласит, что авиационные работы по охране лесов от пожаров осуществляются на территориях, где обнаружение и тушение лесных пожаров наземными средствами затруднено либо невозможно.

Согласно п. 80 Правил тушения лесных пожаров, утвержденных приказом Минприроды России от 08.07.2014 № 313, в зонах с плотностью загрязнения почвы цезием-137 от 15 до 40 Ки/км² (555–1480 кБк/м²) и более 40 Ки/км² (1480 кБк/м²) остановка и тушение лесного пожара проводятся вертолетами с водосливными устройствами и самолетами-танкерами.

В ходе проверки, проведенной природоохранной прокуратурой в марте 2015 г. установлено, что согласно постановлению администрации Брянской области от 06.04.2011 № 304, которым был утвержден Лесной план Брянской области в новой редакции, к авиационной системе охраны лесов от пожаров на территории Брянской области относятся Клинцовское, Злынковское и Унечское лесничества.

В соответствии с гл. 2.5 Лесного плана Брянской области «Мероприятия по охране лесов в условиях загрязнения радиоактивными веществами» территории, пройденные пожарами в зоне отчуждения, не разрабатываются, в них происходит интенсивный распад, резко повышается пожарная опасность участков.

В случае возникновения пожара на этой территории его последствия будут иметь катастрофический характер.

Проверки, проведенные природоохранной прокуратурой в 2015 г., показали острую необходимость в применении авиации для обнаружения и тушения лесных пожаров в указанных лесничествах.

Так, площадь пожара, произошедшего в период с 12 апреля 2015 г. по 13 апреля 2015 г. на территории Борковского участкового лесничества, составила около 500 гектаров, ущерб – порядка 5 млн руб.

В ходе проверки установлено, что площадь Борковского участкового лесничества составляет 22 863 га, из них 94 процента лесов – это леса загрязненные в результате ЧАЭС (20 112 гектаров).

Проверкой выявлены нарушения правил тушения лесных пожаров. В частности, у лиц, тушивших лесной пожар в зоне радиоактивного загрязнения, отсутствовали респираторы, средства защиты органов зрения, закрытая резиновая обувь, спецодежда. Несмотря на отсутствие спецсредств, к тушению пожара кроме сотрудников лесничества, лесопожарной службы были также привлечены сотрудники администрации Клинцовского района и местные жители ближайших деревень.

Непринятием Управлением лесами Брянской области мер по организации авиационного патрулирования лесов создавалась угроза причинения ущерба Российской Федерации в случае лесных пожаров.

Кроме того, имелся риск причинения ущерба здоровью не только местных жителей юго-западных районов региона, но и жителей всей Брянской области и прилегающих субъектов Рос-

сийской Федерации, который может быть причинен в случае лесных пожаров в зоне радиоактивного загрязнения.

Указанные нарушения послужили одним из оснований для предъявления Брянской природоохранной прокуратурой искового заявления к Управлению лесами Брянской области. В своем заявлении прокурор просил суд: обязать Управление лесами Брянской области для обнаружения лесных пожаров в лесах, загрязненных радионуклидами, расположенными на территории Брянской области, использовать телеустановки и применять авиацию в соответствии с требованиями приказа Министерства природных ресурсов РФ от 17.04.2007 № 101 «Об утверждении Особенности охраны лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов»; обязать Управление лесами Брянской области на территории лесного фонда ГКУ Брянской области «Клинцовское лесничество» и ГКУ Брянской области «Злынковское лесничество», в лесах с плотностью радиоактивного загрязнения почвы цезием-137 от 15 до 40 Ки/км² (555 – 1480 кБк/м²) и более 40 Ки/км² (1480 кБк/м²) остановку и тушение лесных пожаров производить вертолетами с водосливными устройствами и самолетами-авиатанкерами (самолетами-танкерами).

И.Л. Чистякова,
старший помощник
Восточно-Байкальского
межрайонного природоохранного
прокурора Республики Бурятия

О состоянии прокурорского надзора в сфере охраны озера Байкал

Восточно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратурой Республики Бурятия надзор за исполнением законодательства об охране озера Байкал организован в соответствии с приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского

надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании».

Большая часть территории Республики Бурятия расположена в границах Байкальской природной территории, созданной в целях охраны уникальной экологической системы озера Байкал. Для установления особого режима природопользования, предполагающего сохранность объектов природы в первозданном виде, вокруг озера создана Центральная экологическая зона.

Для осуществления правового регулирования режима природопользования в регионе 01.05.1999 принят Федеральный закон № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (далее – Закон), регламентирующий основы жизнедеятельности на Байкальской природной территории и устанавливающий ограничения и запреты для Центральной экологической зоны. Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.03.2015 № 638-р утверждены водоохранная зона, равная границам Центральной экологической зоны озера Байкал, и рыбоохранная зона, равная 500 метрам зоны озера Байкал.

По своему расположению Республика Бурятия является водосборной площадью для озера Байкал. Подземные и поверхностные водные объекты имеют между собой гидравлическую связь, что способствует их загрязнению. Природоохранной прокуратурой систематически проводятся проверки, требующие принятия мер реагирования прокурором, по исполнению законодательства об охране озера Байкал.

Результаты надзорной деятельности прокуратуры свидетельствуют, что основными источниками загрязнения водосборной площади озера Байкал являются: сбросы недостаточно очищенных сточных вод в поверхностные и подземные водоемы; отсутствие очистных сооружений в поселках, расположенных на берегу озера (Турка, Максимиха, Энхалук, Сухая); массовые вырубki леса, являющегося основным природным ресурсом, способным эффективно очищать атмосферный воздух и сохранять полноводность рек; размещение и захоронение отходов.

Второй проблемой является понижение уровня воды в озере Байкал, связанное не только с метеорологическими изменениями, но и с интенсивным производством электрической энергии на Братской ГЭС. Указанные факторы неминуемо приведут к изменению климатических условий и ухудшению экологических систем флоры и фауны водоема.

Решение указанных проблем возможно при слаженной работе органов государственной власти и местного самоуправления при условии финансовой поддержки федерального бюджета.

Планирование работы прокуратуры осуществляется с учетом указанных фактов.

Основной проблемой Байкальского региона остается отсутствие полигонов, имеющих водонепроницаемое покрытие, для размещения и утилизации отходов. В 2010 г. прокуратурой проводились масштабные проверки исполнения законодательства при организации органами местного самоуправления сбора и вывоза отходов населения, по результатам которых в суды республики направлено 12 исковых заявлений о понуждении муниципальных образований построить полигоны для размещения твердых бытовых отходов (ТБО). Для исполнения решений судов муниципальными образованиями проведена значительная работа, по итогам которой строительство полигонов ТБО вошло в федеральную целевую программу «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на период 2012–2020 годы».

В последующие годы указанная работа была продолжена, в том числе путем предъявления в суды республики исковых заявлений к органам местного самоуправления о ликвидации несанкционированных свалок.

Остается нерешенной проблема утилизации промышленных отходов крупных предприятий республики. Восточно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратурой постоянно проводятся проверки производственных предприятий, являющихся основными загрязнителями подземных вод, впадающих в озеро Байкал.

Так, вступило в законную силу решение суда Железнодорожного района г. Улан-Удэ о понуждении ОАО «Ж», филиалом которого является Улан-Удэнский локомотивовоагоноремонтный завод (ЛВРЗ), обезвредить фенольный отстойник, восстановить нарушенное состояние земельного участка за счет собственных средств, возместить сумму причиненного ущерба подземным водам в размере 8 870 775 руб., а также обеспечить качество очистки атмосферного воздуха.

Проверкой установлено, что в нарушение всех требований законодательства об охране окружающей среды, охране озера Байкал Улан-Удэнский ЛВРЗ десятилетиями сбрасывал опасные

отходы с содержанием фенола в отстойник, не имеющий герметичного дна. Опасные отходы загрязнили подземные воды на сотни метров, создавая угрозу причинения вреда природе и проживающим вблизи гражданам.

Проверкой природоохранной прокуратуры указанное нарушение было выявлено, виновные лица привлечены к административной ответственности в виде штрафа на общую сумму 323 000 руб. По итогам рассмотрения представления прокурора 2 должностных лица привлечено к дисциплинарной ответственности. Причиненный подземным водам Лазовского месторождения ущерб в размере 8 870 775 руб. внесен ответчиком в бюджет города Улан-Удэ.

Аналогичные факты загрязнения водосборной площади Байкала выявлены природоохранной прокуратурой в деятельности ОАО «С», Улан-Удэнской ТЭЦ-1, ОАО «З», «Г ГРЭС».

Проверки указанных предприятий показали, что при эксплуатации котельных отходы угольной золы в жидком виде сбрасывались в гидротехнические сооружения – накопители жидких промышленных отходов, не имеющие герметичного дна и стен, что привело к загрязнению подземных вод тяжелыми металлами и нефтепродуктами.

Решением Кабанского районного суда от 06.09.2013 удовлетворены требования природоохранного прокурора о понуждении провести реконструкцию золошламошлакоотстойника с установлением водонепроницаемого дна, защищающего подземные воды от загрязнения; о понуждении установить дополнительные гидронаблюдательные скважины вокруг золошламошлакоотстойника для организации надлежащего мониторинга подземных вод; возместить ущерб свыше 2,5 млн руб.

Решение суда находится на исполнении: возмещен ущерб в бюджет муниципального образования Кабанский район, установлены дополнительные гидронаблюдательные скважины, разработан проект на реконструкцию золошламошлакоотстойника.

Решением Железнодорожного суда г. Улан-Удэ удовлетворены в полном объеме иски о признании действий структурного подразделения Улан-Удэнской ТЭЦ-1 филиала «Г» по нарушению требований водного законодательства, об охране атмосферного воздуха, об отходах производства и потребления незаконными, о понужде-

нии устранить выявленные нарушения и возместить ущерб, причиненный окружающей среде.

Удовлетворено требование прокуратуры о понуждении получить разрешение на сброс сточных вод в реку Уда в Министерстве природных ресурсов Республики Бурятия. Предприятие возместило сумму ущерба, причиненного водоему, в размере 335 235 руб.

Основным требованием природоохранного прокурора являлись организация и проведение мониторинга подземных вод, выпадающих в реку Уда на объекте длительного хранения отходов Улан-Удэнской ТЭЦ-1 – золоотвал, распложенный в лесном массиве поселка Тальцы. Решением суда на ответчика возложена обязанность пробурить наблюдательные скважины и производить лабораторные исследования подземных вод по веществам, содержащимся в золоотвале. Решение суда исполнено в полном объеме.

Особую озабоченность вызывает работа очистных сооружений жилищно-коммунального комплекса. Как правило, очистные установки являются изношенными и устаревшими, вследствие чего не могут обеспечить качество очистки жидких бытовых отходов.

Проверкой ОАО «Водоканал», осуществляющим деятельность по водоотведению и очистке канализационных стоков населения г. Улан-Удэ, установлено, что правобережные и левобережные очистные сооружения не обеспечивают качества очистки сточных вод, сбрасываемых в реку Селенга.

Лабораторные исследования показали превышение предельного гигиенического норматива по бактериям группы кишечной палочки. ОАО «Водоканал» не проводились мероприятия по обеззараживанию от возбудителей паразитарных болезней.

По результатам проверки природоохранным прокурором возбуждено 3 производства по делам об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых юридическое лицо привлечено к ответственности в виде штрафа на общую сумму 190 000 руб.

На имя председателя Комитета городского хозяйства Администрации г. Улан-Удэ внесено представление об устранении нарушений, по итогам рассмотрения которого приняты меры по выделению бюджетных средств для разработки проекта на модернизацию и реконструкцию действующих очистных сооруже-

ний. Администрацией города заключен муниципальный контракт на разработку проекта. Финансирование строительных работ производится из федерального бюджета в рамках федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на период 2012–2020 годов». Фактическое исполнение администрацией муниципального образования требований, содержащихся в представлении прокурора, находится на контроле.

В 2014 г. природоохранной прокуратурой проведена проверка исполнения федерального законодательства при эксплуатации источников минеральных вод на территории Прибайкальского, Тункинского, Курумканского районов Республики Бурятия.

Проверкой установлено, что курорт «Горячинск» – филиал СКУП РБ «Байкалкурорт» является владельцем лицензии на право пользования недрами с целью добычи минеральных вод Горячинского месторождения для бальнеотерапевтического применения, реализации и теплоснабжения. Курорт осуществляет диагностические, лечебные, медико-восстановительные и профилактические мероприятия.

Для очистки хозяйственно-бытовых сточных вод используются сооружения биологической очистки производительностью 283 м³/сут. Сброс сточных вод после очистки осуществляется в ручей Горячий, воды которого впадают в озеро Байкал.

В ходе проверки лабораторией ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Республике Бурятия» отобраны пробы сточных вод после очистных сооружений и сбрасываемых в ручей Горячий. В нарушение требований санитарных правил содержание общих колиформных бактерий превышено в 10. Содержание термотолерантных колиформных бактерий составляет 105 КОЕ /100 мл, в то время как гигиенический норматив предусматривает их отсутствие. Содержание нитратов составляет 80,49 мг/л, что превышает норму в 1,7 раза.

Анализ лабораторных исследований, проведенных курортом «Горячинск» в период 2012 – 1 квартал 2014 г. свидетельствует о сбросе недостаточно очищенных сточных вод в водный объект – ручей Горячий, впадающий в озеро Байкал, который может повлечь загрязнение, засорение и (или) истощение водных объектов.

Лабораторные исследования, проведенные ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Республике Бурятия», обнаружили возбудителей паразитарных болезней. Несмотря на это, обезвре-

живание сточных вод и осадков от возбудителей паразитозов не проводится.

Статьей 5 Закона предусмотрено, что в целях охраны уникальной экологической системы озера Байкал на Байкальской природной территории устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности, не приводящей к нарушению уникальной экологической системы озера Байкал и природных ландшафтов его водоохранной зоны, учета комплексности воздействия хозяйственной и иной деятельности на уникальную экологическую систему озера Байкал.

В Центральной экологической зоне Байкальской природной территории запрещен сброс сточных вод без очистки до нормативного качества, данное требование установлено постановлением Правительства РФ от 30.08.2001 № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории».

В нарушение перечисленных требований законодательства курорт «Горячинск» осуществлял сброс неочищенных сточных вод в ручей Горячий, являющийся водосборной площадью озера Байкал.

По выявленным нарушениям межрайонным прокурором в отношении виновного лица возбуждено 3 состава административных правонарушения по ст. 6.3, 7.6, ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ. По результатам рассмотрения постановлений наложены административные штрафы на общую сумму 13 500 руб.

На имя главного врача курорта «Горячинск» внесено представление об устранении нарушений закона, по итогам рассмотрения которого приняты меры для прекращения сброса недостаточно очищенных сточных вод. Курортом приобретены 2 емкости объемом по 60 куб. м. каждая, для сбора сточных вод, которые впоследствии откачиваются и вывозятся на очистные сооружения.

Проверкой АОУ «Жемчужина» установлено, что в соответствии с лицензией на пользование недрами оно осуществляет добычу подземных вод питьевого и технического назначения в селе Жемчуг местность «Вышка» Тункинского района Республики Бурятия. На указанном участке расположены 2 скважины самоизливающейся горячей минеральной воды, наполняющей бассейн и используемой для принятия душа.

В соответствии с требованиями Закона Российской Федерации «О недрах» недропользователь обязан обеспечить выполнение условий, установленных лицензией.

В нарушение указанной нормы закона, лицензионных условий АОУ «Жемчужина» осуществляет использование запасов подземных вод без проведения государственной экспертизы и подсчета запасов подземных вод.

В нарушение требований Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» на участке недр не установлены границы зон санитарной охраны природного лечебного ресурса.

Сброс сточных вод после бассейна и душевой в реку Иркут осуществляется с превышением установленных нормативов допустимых сбросов: по взвешенным веществам – в 13 раз, по хлоридам – в 3,64 раза.

По выявленным нарушениям природоохранным прокурором генеральному директору АОУ «Жемчужина» внесено представление об устранении нарушений закона, после рассмотрения которого установлены дополнительные секции очистки сточных вод перед сбросом в реку Иркут. По результатам контрольных лабораторных исследований сброс в реку соответствует нормативам. Для организации зоны санитарной охраны природного лечебного источника прокурором также направлено в суд исковое заявление.

Виновные лица привлечены к административной ответственности по 4 составам административных правонарушений в виде штрафов на общую сумму 53 000 руб.

Проверкой автономного учреждения курортно-бальнеологической лечебницы «Нилова Пустынь» установлено, что учреждение осуществляет бальнеологическое лечение с использованием радонового подземного источника минеральных лечебных вод. Водоснабжение минеральной водой зданий лечебницы (ванных корпусов и бассейна) централизованное, вода из скважин подается по трубам.

В нарушение требований закона сброс сточных вод после ванного корпуса в реку Ихэ-Ухгунь осуществляется АУ «Нилова Пустынь» в отсутствие разрешения на сброс загрязняющих веществ и микроорганизмов в водный объект, отсутствует утвержденный в установленном порядке проект нормативов сбросов веществ и микроорганизмов в водный объект.

Не утверждены в Территориальном управлении водных ресурсов по Республике Бурятия Енисейского бассейнового водного управления программа ведения регулярных наблюдений за водным объектом и его водоохранной зоной, программа проведения измерений качества сточных (дренажных) вод.

Для устранения выявленных нарушений межрайонным прокурором генеральному директору АУ КБЛ «Нилова Пустынь» внесено представление, по итогам рассмотрения которого общество получило решение на пользование водным объектом, проект НДС находится в стадии разработки. Виновное лицо привлечено к административной ответственности по ст. 7.6 КоАП РФ (самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий) в виде штрафа на сумму 10 тыс.руб.

В ходе проверки установлено, что курортом «Аршан» – филиалом Санаторно-курортного учреждения профсоюзов Республики Бурятия «Байкалкурорт» после использования минеральных вод в ваннных корпусах, душевых кабинах осуществляется сброс сточных и дренажных вод в реку Кынгарга.

По результатам исследований сточных вод, проведенных в 2013 г., отмечено превышение нормативов допустимых сбросов по органическим веществам (БПК₅) в 3 раза, азоту аммонийному в 1,03 раза, железу в 1,5 раза, СПАВ в 1,2 раза. Эффективность проводимой очистки не соответствует проектным показателям. Установлено, что загрязненная сточная вода оказывает негативное влияние на состояние водного объекта – реку Кынгаргу, впадающую в озеро Байкал.

В связи с этим межрайонным прокурором директору курорта внесено представление об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения которого приняты меры для улучшения качества очистки сточных вод. Виновное должностное лицо привлечено к административной ответственности по ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ (нарушение правил охраны водных объектов) в виде штрафа в размере 3000 руб.

Ежегодно природоохранной прокуратурой совместно с Западно-Байкальской и Бурятской транспортной прокуратурами проводятся проверки в акватории озера Байкал на предмет выявления фактов сброса жидких бытовых отходов и подсланевых вод с кораблей в озеро Байкал без осуществления очистки. Озеро Байкал не имеет портов с местами выгрузки жидких бытовых от-

ходов и подсланевых вод, что способствует загрязнению его экосистемы. Порт в особой экономической зоне «Байкальская гавань» данной проблемы не решил, приемники для сбора жидких отходов не построены.

Природоохранной прокуратурой принимаются меры для совершенствования прокурорского надзора в сфере охраны озера Байкал и сбора научных данных, позволяющих составлять эффективные методики проведения прокурорских проверок с целью восстановления нарушенных систем экологического баланса и сохранения природных богатств для будущих поколений.

В.В. Гаркуша,
заместитель Камчатского
межрайонного природоохранного
прокурора

Из опыта прокурорского надзора за исполнением законов об охране водных биологических ресурсов

Учитывая, что в Камчатском крае доминирующую роль, а это 54% всей промышленности региона, играет рыбопромышленный комплекс, вопросы охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания играют большую роль в деятельности Камчатской природоохранной прокуратуры.

Сразу оговоримся, что примеры надзорной деятельности, о которых здесь будет сказано, не связаны с непосредственной добычей водных биоресурсов, а затрагивают их охрану при осуществлении хозяйственной деятельности в иных сферах, характерны не только для нашего региона, но и для регионов центральной и западной частей России.

Так, основанием для проведения проверки явилась опубликованная в средствах массовой информации статья о незаконном бурении ОАО <изъято> скважины углеводородного сырья в акватории Охотского моря на территории Западно-Камчатского шельфа, в которой указывалось на нарушения экологического законодательства и угрозу массового уничтожения водных биоресурсов.

Отметим, что территория Западно-Камчатского шельфа является местом обитания китов, занесенных в Красную книгу России (финвалы, северные гладкие и гренландские киты), местом воспроизведения и нагуливания молоди морских рыб (минтая, камбал, трески, палтусов), а также ценных лососевых видов рыб (кижуч, чавыча, нерка и др.).

Проверка показала, что бурение выполнялось дочерними компаниями Газпрома, в частности ООО <изъято> и ОАО <изъято>, на основании соответствующей лицензии и рабочего проекта.

В ходе проверки установлено, что указанный проект получил отрицательное заключение государственной экологической экспертизы в связи с его несоответствием требованиям в области охраны окружающей среды.

Согласно заключению экспертной комиссии существенным обстоятельством для этого являлась высокая рыбохозяйственная ценность лицензионного участка, однако в проекте не были учтены негативные воздействия на орнитофауну, мероприятия по его снижению, возможные загрязнения вод и многочисленные иные нарушения, не обеспечивающие охрану водных биоресурсов и среды их обитания.

Для пресечения незаконной деятельности и недопущения причинения экологического вреда прокурором в суд направлено заявление о признании действий незаконными и запрете бурения, в соответствии с ходатайством прокурора судом приняты обеспечительные меры, бурение приостановлено.

Одновременно председателю правления ОАО <изъято> и руководителям дочерних компаний внесены представления.

По принятым мерам реагирования проектная документация планируемой деятельности скорректирована, получено положительное заключение государственной экологической экспертизы, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Указанная проверка проведена совместно с департаментом Росприроднадзора по Дальневосточному федеральному округу, которым юридические лица и должностное лицо – председатель правления ОАО <изъято> привлечены к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 8.17 КоАП РФ (нарушение регламентирующей деятельность во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или в открытом море стандартов (норм, правил) или условий лицензии)

и ст. 7.3 КоАП РФ (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).

Позднее установлены нарушения в работе заинтересованных органов местного самоуправления, связанные с невыполнением обязанности по проведению общественных обсуждений планируемой деятельности. По мерам прокурорского реагирования нарушения устранены.

Также необходимо остановиться на примерах негативного воздействия на внутренние водные объекты рыбохозяйственного значения, поскольку в Камчатском крае практически все такие объекты имеют особое рыбохозяйственное значение и являются путями миграции либо местами нереста ценных лососевых пород рыб.

Так, в конце 2013 г. в прокуратуру поступила информация об ухудшении экологического состояния одной из рек рыбохозяйственного значения, вблизи которой осуществляет деятельность горно-обогатительный комбинат, принадлежащий ЗАО <ИЗЪЯТО>.

Чтобы разобраться в причинах сложившейся ситуации, в территориальных Росрыболовства и Росприроднадзора, а также в научном институте «КамчатНИРО» истребованы результаты мониторинга состояния водных биоресурсов в соответствующем водном объекте и результаты контрольно-надзорной деятельности в отношении названной организации за период с 2006 по 2012 г.

Согласно заключению научного института в результате деятельности горно-обогатительного комбината в водном объекте значительно снизилось количество кормовых организмов, нарушены места нереста, зимовки и нагульные площади рыб, ухудшен гидрологический режим русла реки, что повлекло частичную гибель рыб, утрату их потомства и снижение прироста. Причиненный ущерб водным биологическим ресурсам оценен в размере 49 млн руб., по результатам независимой экспертизы, назначенной судом, размер ущерба снижен до 7,5 млн руб. По иску межрайонного природоохранного прокурора в июне 2015 г. причиненный ущерб взыскан с указанного юридического лица.

Зачастую вред водным биоресурсам и среде их обитания причинялся хозяйственной деятельностью предприятий.

Так, например, во взаимодействии с Северо-Восточным территориальным управлением Росрыболовства Камчатской меж-

районной природоохранной прокуратурой выявлен факт проведения ООО <изъято> и ООО <изъято> капитального ремонта магистрального газопровода, проходящего через русло реки, имеющей высшее рыбохозяйственное значение, с нарушением законодательства об охране водных биологических ресурсов и среды их обитания.

В частности, ряд работ не был согласован с территориальным органом Росрыболовства, а также мероприятия по перемещению газопровода под русло реки, дно- и берегоукрепительные работы на площади более 1500 кв. м выполнены с нарушением естественного ландшафта, что повлекло нарушение берега водного объекта, гидрологического режима его русла, подтопление поймы, и как следствие, негативное воздействие на водные биоресурсы и среды их обитания.

В связи с этим природоохранным прокурором руководителям указанных организаций внесены представления, а также в суд направлено заявление о признании действий незаконными и запрете проведения работ. В результате вмешательства природоохранного прокурора работы на объекте были приостановлены и впоследствии согласованы с Росрыболовством.

Кроме того, по заявлениям прокурора в судебном порядке с ООО <изъято> взыскан ущерб, причиненный водным биологическим ресурсам, а также возложена обязанность восстановить русло реки. Решения вступили в законную силу и исполнены.

Р.К. Фесенко,
Кировский межрайонный
природоохранный прокурор

О результатах прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства в деятельности Министерства лесного хозяйства Кировской области

С учетом специфики экономики Кировской области обеспечение надзорными методами соблюдения лесного законодательства является приоритетным направлением деятельности природоохранной прокуратуры.

Одной из главных проблем лесной отрасли в 2015 г. являлся низкий уровень финансирования переданных полномочий (2015 г. – 315,8 млн руб., 2014 г. – 408,8 млн руб.). В этих условиях основным направлением работы прокуратуры является надзор за правильностью начисления и своевременностью поступления денежных средств за пользование лесным фондом.

В частности, в деятельности министерства лесного хозяйства прокуратурой выявлены неединичные факты начисления и взимания заниженного объема арендной платы, не соответствующего объему заготовки древесины по договорам аренды.

В соответствии с ч. 2 ст. 73 Лесного кодекса Российской Федерации при использовании лесного участка с изъятием лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и объема изъятия лесных ресурсов на арендуемом лесном участке.

Установлено, что 14 договоров аренды лесных участков по 7 лесничествам не были приведены в соответствие с проектами освоения лесов в части объемов заготовки и объемов арендной платы, что фактически приводило к внесению арендаторами платы за пользование лесами в заниженном размере. В результате бездействия должностных лиц департамента и его структурных подразделений в федеральный и областной бюджеты не поступило денежных средств на общую сумму более 4 млн руб.

Например, в ходе прокурорской проверки установлено, что распоряжением Министерства лесного хозяйства области (далее – министерство) утверждено положительное заключение государственной экспертизы проекта освоения ООО «Лебяжский лес» по договору аренды лесного участка, которым увеличены объемы заготовки древесины в 2013 г. с 58 тыс. куб. м до 60 тыс. куб. м, в 2014 г. с 8 тыс. куб. м до 53 тыс. куб. м.

Фактически объемы заготовки древесины значительно увеличились, однако арендная плата начислялась без учета внесенных изменений. В результате в областной и федеральный бюджеты не поступило более 1 млн руб. В связи с этим в адрес министра внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, в бюджетную систему перечислена недополученная арендная плата.

Кроме этого выявлен факт применения понижающего коэффициента к арендной плате по договору аренды, заключенному в

рамках реализации приоритетного инвестиционного проекта в сфере освоения лесов одного из инвесторов. Как установлено, в течение 5 месяцев после истечения срока окупаемости проекта в нарушение требований постановления Правительства РФ 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» в федеральный и областной бюджеты не поступило денежных средств на общую сумму более 2 млн руб. После рассмотрения актов прокурорского реагирования в бюджеты внесены указанные средства.

Выявлялись также случаи, когда органом государственной власти устанавливалась завышенная арендная плата за пользование лесами, чем нарушались права субъектов предпринимательской деятельности.

Так, министерством при расчете размера начальной цены годовой арендной платы, указываемой в извещениях о проведении аукционов на право аренды лесного участка, минимальный размер арендной платы увеличивался в нарушение федерального и регионального законодательства на коэффициент 1,7.

Данный коэффициент рекомендован для применения при расчете начальной цены аукциона протоколом заседания межведомственной комиссии по эффективному лесопользованию в Кировской области. При этом вопрос установления минимального размера арендной платы за использование лесных участков, находящихся в федеральной собственности, урегулирован на федеральном уровне и к предметам ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации не относится. Данный вывод подтверждается правовой позицией, изложенной в определении Верховного Суда РФ от 28.07.2010 № 11-Г10-16.

На территории области реализуется 11 инвестиционных проектов по созданию лесоперерабатывающих предприятий, в связи с этим надзор за исполнением законодательства при реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов для нас является приоритетным. В текущем году принятыми мерами удалось добиться исключения двух инвесторов, нарушающих сроки реализации проектов, из указанного перечня. Этими предприятиями допускалось существенное отставание от сроков закупки техники и оборудования, объемы производства были существенно меньше, чем запланированы в инвестиционном проекте.

Прокуратурой установлены факты продажи министерством лесного хозяйства права аренды лесных участков с недостоверными сведениями об их качественных и количественных характеристиках, указанных в аукционной документации.

В нарушение требований ст. 79 Лесного кодекса Российской Федерации извещение о проведении аукциона, а также аукционная документация по продаже права на заключение договора аренды лесного участка не содержала сведений о незаконных рубках, выявленных на данном лесном участке за последние 10 лет.

Содержание в аукционной документации недостоверных сведений о предмете аукциона является нарушением порядка проведения торгов и создает предпосылки для признания их результатов недействительными в судебном порядке. Принятыми мерами прокурорского реагирования подобную практику удалось искоренить.

В ходе проведенной прокуратурой проверки исполнения законодательства о государственной экологической экспертизе при разработке проектов освоения лесов установлено, что министерством в нарушение требований закона утверждены положительные заключения государственной экспертизы проектов освоения лесов по 4 договорам аренды, которые не включали сведения о водоохранных зонах водных объектов, расположенных на лесных участках, в связи с чем особый режим охраны лесов, расположенных в данных зонах, не был установлен. По требованию прокуратуры проводится работа по приведению проектов освоения лесов в соответствие с действующим законодательством.

Зачастую прокуроры при проведении проверок исполнения законов при подготовке к пожароопасному периоду сталкиваются с многочисленными случаями уклонения лесопользователей от проведения санитарных рубок, рубок ухода за лесом. Аналогичная ситуация сложилась и в Кировской области. По указанным фактам прокурорами районного звена, как правило, применялись меры реагирования к арендаторам лесных участков с целью побуждения последних провести необходимые рубки. Однако на основании анализа причин подобных нарушений законов сделан вывод о том, что такое положение сложилось в связи с нарушением со стороны министерства лесного хозяйства требований законодательства при приеме лесных деклараций.

Так, санитарно-оздоровительные мероприятия и уход за лесами осуществляются лицами, использующими леса на основании проекта освоения лесов.

Действующим законодательством установлено, что для заготовки древесины предоставляются в первую очередь погибшие, поврежденные и перестойные лесные насаждения. Поэтому, учитывая обязательность для лесопользователей проведения санитарных рубок, рубок ухода за лесом в соответствии с проектом освоения лесов, а также нормы ч. 3 ст. 29 Лесного кодекса Российской Федерации, обязывающей вовлекать в рубку прежде всего погибшие и поврежденные лесные насаждения, подаваемая лесопользователями лесная декларация должна включать проведение санитарных рубок и рубок ухода за лесом в объемах, предусмотренных проектом освоения лесов.

Вместе с тем прокурором установлено, что в 2015 г. допускался прием лесных деклараций лесопользователей, не соответствующих проектам освоения лесов по обязательным для выполнения санитарным рубкам и рубкам ухода.

К примеру, проектом освоения лесов по договору аренды лесного участка лесопользователем ООО <изъято> предусмотрен ежегодный объем санитарных рубок на площади 5 гектаров, из которых 3 – сплошные санитарные рубки, 2 – выборочные санитарные рубки. Вместе с тем лесным отделом министерства лесного хозяйства региона у предприятия принята лесная декларация, в которой лесопользователь не декларирует в течение всего календарного года санитарные рубки.

Рассмотрение внесенного для устранения подобных нарушений закона представления прокуратуры проведено с участием природоохранного прокурора. При этом министерство согласилось с наличием выявленных нарушений и необходимостью их устранения.

Особую обеспокоенность вызывает ситуация с незаконными рубками, совершаемыми арендаторами лесных участков по причине неправильного отвода лесосеки со стороны представителей самих арендаторов.

Учитывая, что более 70% лесов передано в долгосрочную аренду, размер ущерба, наносимого арендаторами лесному фонду вследствие подобных нарушений, превышает половину общего размера ущерба от незаконных рубок в области (100 млн руб.).

Анализ претензионно-исковой практики министерства лесного хозяйства области показал, что исковые заявления о досрочном расторжении договора аренды лесного участка в связи с причинением ущерба арендованному лесному фонду к арендаторам не предъявляются. Имеется практика лишь взыскания ущерба (вопрос о досрочном расторжении договора аренды при этом не ставится).

В результате сверки, проведенной с управлением Росимущества, выявлены два случая, когда сотрудниками полиции в рамках расследования уголовных дел не изымалась незаконно заготовленная древесина, которая соответственно не передавалась в Росимущество на реализацию. В адрес начальников отделов полиции внесены представления. В целях устранения нарушений древесина, незаконно заготовленная в Кирово-Чепецком районе, реализована уполномоченным органом, древесину, заготовленную в другом районе, передать на реализацию не представилось возможным в связи с утратой потребительских качеств.

Также природоохранной прокуратурой в ходе проверок лесных отделов министерства лесного хозяйства области установлены факты внесения лесничими в протоколы об административных правонарушениях ложных сведений о фактическом участии физических лиц при их составлении, в том числе путем проставления фиктивных подписей граждан. По протестам прокурора указанные постановления отменены.

А.Ю. Почтарев,
заместитель межрайонного
природоохранного прокурора
г. Москвы

Из практики прокурорского надзора за исполнением земельного и водного законодательства при передаче в частную собственность земельных участков

В ходе проверок, проведенных в 2014 г. межрайонной природоохранной прокуратурой г. Москвы, было установлено, что в числе прочих нарушений на присоединенной 01.07.2012 к городу Москве территории были распространены случаи передачи в ча-

стную собственность земельных участков с включенными в них водными объектами и их береговыми полосами.

Так, например, по результатам проведенной проверки законности включения водных объектов общего пользования в состав земельного участка площадью 26,8 га, находящегося в частной собственности, прокуратурой в Троицкий районный суд г. Москвы к ООО «К» предъявлено исковое заявление о признании отсутствующим права собственности общества на указанный участок, признании недействительным его образования и исключении из государственного кадастра недвижимости. Также в суд подано заявление о принятии обеспечительных мер о запрете отчуждения земельного участка и совершении иных сделок с ним.

Основанием для прокурорского реагирования послужили следующие обстоятельства. Согласно кадастровому плану земельного участка от 11.12.2006 в государственный земельный кадастр внесены сведения об образовании участка с соответствующим кадастровым номером, находящегося в государственной собственности и имеющего адресную привязку; категория земель – «земли сельскохозяйственного назначения», разрешенное использование – «для сельскохозяйственного производства».

На основании постановления Главы Подольского муниципального района Московской области от 04.12.2006 и договора купли-продажи от 23.12.2006 указанный земельный участок, находящийся в государственной собственности, был предоставлен в собственность ОАО «Щ».

В результате раздела собственником земельного участка в государственный кадастр недвижимости 04.06.2008 были внесены сведения об образовании земельного участка с водными объектами.

В Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество (далее – ЕГРП) 23.07.2008 внесена запись о праве собственности ОАО «Щ» на указанный участок.

В августе 2009 г. земельный участок был передан собственником ОАО «К» в качестве оплаты доли в уставном капитале ЗАО «К» (затем ООО «К»). Право собственности ООО «К» зарегистрировано в ЕГРП 03.10.2014.

Согласно материалам проверки в состав вышеуказанного участка включены следующие водные объекты: часть акватории реки Лубянки, 2 ручья без названия – притоки реки Лубянки,

часть руслового пруда на реке Лубянке, а также русловой пруд на ручье без названия – притоке реки Лубянки.

Согласно ст. 11¹ Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), действовавшей в период образования земельных участков, земельным участком является часть земной поверхности, границы которого определены в соответствии с федеральными законами.

Как предусмотрено п. 1 ст. 11² ЗК РФ, земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделении из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Указанный земельный участок был образован 11.12.2006 из земель, находящихся в государственной собственности, и представлен в собственность ОАО «Щ».

Как предусмотрено п. 6 ст. 1⁹ ЗК РФ, образование земельных участков не должно нарушать требования, установленные Кодексом, другими федеральными законами.

В соответствии со ст. 7 – 9 Водного кодекса РФ, действовавшего на дату образования земельного участка и совершения сделки по передаче его в собственность ООО «Щ», к видам водных объектов отнесены поверхностные водные объекты, которые подразделяются в том числе на поверхностные водотоки и водохранилища для них, поверхностные водоемы.

Согласно п. 1 ст. 102 ЗК РФ в редакции, действовавшей на дату образования земельного участка, к землям водного фонда относятся земли, занятые водными объектами, земли водоохраных зон водных объектов, а также земли, выделяемые для установления полос отвода и зон охраны водозаборов, гидротехнических сооружений и иных водохозяйственных сооружений, объектов.

Согласно ст. 33, 34, 40 Водного кодекса Российской Федерации, действовавшего на дату образования земельного участка, водные объекты находятся в собственности Российской Федерации. Муниципальная и частная собственность допускается только на обособленные водные объекты. В собственности граждан и юридических лиц могут находиться обособленные водные объекты (замкнутые водоемы) – небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами.

Расположенные на земельном участке проточные водоемы, незамкнутые водные объекты, имеющие гидравлическую связь с

другими поверхностными водными объектами, на момент образования земельного участка не могли быть отнесены к обособленным водным объектам, которые могли быть переданы в собственность юридического лица.

В соответствии со ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации, действующего с 01.01.2007, водные объекты также находятся в собственности Российской Федерации.

В соответствии со ст. 5 Водного кодекса Российской Федерации в редакции от 19.06.2007, действовавшей на дату образования земельного участка (04.06.2008), к видам водных объектов отнесены поверхностные водные объекты, которые подразделяются в том числе на водотоки (реки, ручьи, каналы).

Согласно ст. 102 ЗК РФ в редакции, действовавшей на дату образования земельного участка, к землям водного фонда относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах. На землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется формирование земельных участков (п. 2 ст. 102 ЗК РФ).

Таким образом, земельный участок был сформирован и образован с нарушением прямого запрета, предусмотренного п. 2 ст. 102 ЗК РФ.

Кроме этого, как предусмотрено подп. 1.2 ст. 7 ЗК РФ, земли Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на категории, в том числе сельскохозяйственного назначения, земли водного фонда. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий.

При постановке на кадастровый учет первоначально образованный земельный участок, а в последующем и образованный из него земельный участок были отнесены к категории земель – «земли сельскохозяйственного назначения».

Согласно п. 1 ст. 8 ЗК РФ, в редакции, действовавшей на дату образования земельных участков, отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую осуществлялся Правительством Российской Федерации в отношении земель, находящихся в федеральной собственности.

Как предусмотрено п. 3 ст. 8 ЗК РФ, нарушение установленного настоящим Кодексом, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием признания недействительным актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую.

Порядок перевода земель водного фонда или земельных участков в составе таких земель в другую категорию предусмотрен ст. 12 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», при этом приведенные в статье основания такого перевода не могут быть применены к отношениям, возникшим в рассматриваемом случае.

Согласно п. 1 ст. 14 указанного федерального закона отнесение земель или земельных участков в составе таких земель к одной из установленных ЗК РФ категорий земель является обязательным.

Таким образом, часть первоначально образованного земельного участка, а в последующем и образованный из него земельный участок находятся под водными объектами, которые при образовании земельных участков и постановке их на кадастровый учет должны были быть отнесены к землям водного фонда, а не к землям сельскохозяйственного назначения, что свидетельствует о нарушении установленного правового режима земель, исходя из их принадлежности к той или иной категории.

Согласно п. 2 ст. 14 Федерального закона от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», действовавшего на дату образования земельного участка и постановки его на кадастровый учет 11.12.2006, в едином государственном реестре земель содержатся сведения о земельных участках, в том числе категория земель, разрешенное использование земельного участка.

Согласно п. 12 – 14 ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», действовавшего на дату образования земельного участка и постановки его на кадастровый учет, в государственный кадастр недвижимости подлежали внесению сведения об объекте недвижимости, о водных объектах и иных природных объектах, расположенных в пределах земельного участка; категория земель, к которой отнесен земельный участок; разрешенное использование.

Таким образом установлено, что первоначально образованный земельный участок, а также образованный из него земельный участок были сформированы и поставлены на кадастровый учет с нарушением вышеуказанных требований земельного и водного законодательства, положений закона о государственном кадастре недвижимости. Сведения о нахождении всего земельного участка на землях сельскохозяйственного назначения не соответствуют

действительности, поскольку в состав образованных земельных участков были включены земли водного фонда, в связи с чем имелись предусмотренные законом основания для отказа в осуществлении кадастрового учета.

На основании постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27.12.2011 № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» вышеуказанный земельный участок включен в границы города Москвы.

В соответствии с п. 10 ст. 38 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» образуемые земельные участки должны соответствовать требованиям гражданского законодательства, земельного законодательства, лесного законодательства, водного законодательства, градостроительного законодательства и иным установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации требованиям к земельным участкам.

Согласно п. 2 ст. 15 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с данным Кодексом, федеральными законами не могут находиться в частной собственности.

В соответствии с п. 2, подп. 3 п. 5 ст. 27 ЗК РФ в редакции, действовавшей на момент совершения сделки по передаче в собственность ОАО «Щ» земельного участка, земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектом сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, занятые находящимися в государственной или муниципальной собственности водными объектами в составе водного фонда.

Пунктом 8 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» также установлен запрет на отчуждение земельных участков в составе земель общего пользования, к которым относятся улицы, проезды, дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водоемы, пляжи и др.

Таким образом, часть земельного участка, занятого объектами в составе водного фонда, не подлежала отчуждению из государственной собственности в собственность юридического лица в силу прямых запретов, установленных действующим законодательством.

Согласно ст. 5 и 6 Водного кодекса Российской Федерации поверхностные водные объекты, к которым относятся водотоки (реки, ручьи, каналы), находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, т.е. общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено названным Кодексом.

Нахождение в собственности и дальнейшее использование водного объекта общего пользования и его береговой полосы влечет за собой нарушение интересов Российской Федерации как собственника указанного имущества в силу Закона.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации одним из принципов водного законодательства является значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека.

Приоритет при осуществлении использования водных объектов отдается человеку, а регулирование отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности.

По результатам проверки прокурор обратился с иском в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц и интересов Российской Федерации. Решением Троицкого районного суда г. Москвы от 13.03.2015 исковые требования прокурора удовлетворены в полном объеме.

По результатам рассмотрения апелляционной жалобы ответчика на указанное решение суда первой инстанции апелляционным определением Московского городского суда г. Москвы от 28.07.2015 оспариваемое судебное постановление оставлено без изменения, жалоба ООО «К» – без удовлетворения. Решение направлено для исполнения в территориальное управление федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по г. Москве.

Е.М. Максимова,
межрайонный природоохранный
прокурор Московской области

**Вопросы правоприменительной практики
межрайонной природоохранной прокуратуры
Московской области в области
водоохранного законодательства
и законодательства об особо охраняемых
природных территориях**

Согласно п. 85 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 638, стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты, а также ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

В России сосредоточено около четверти мировых запасов поверхностных и подземных вод. Однако особенностью использования водных запасов на территории страны является их нерациональная эксплуатация, что привело к тотальному загрязнению водных объектов, в том числе являющихся источниками питьевого водоснабжения, вследствие чего ситуация в области обеспечения населения чистой водой достигла критического уровня и представляет реальную угрозу для развития национальной экономики и общества.

В связи с этим обоснованными являются выводы многих ученых в области природоохранного законодательства, которые конечной целью процесса обеспечения законности рассматривают продуктивное сочетание экономических и экологических интересов как основы общественного прогресса.

Безусловно и то, что решение экологических проблем стало одной из приоритетных задач в деятельности как органов государственной власти и местного самоуправления, так и правоохранительных органов.

Не является исключением и Московская область, а точнее Московский регион как единая агломерация.

Источники питьевого водоснабжения г. Москвы расположены на территории четырех субъектов Российской Федерации: г. Москва, Московская, Тверская и Смоленская области. На территории Московской области в систему источников питьевого водоснабжения г. Москвы входят 12 водохранилищ, 6 рек на территории 14 муниципальных образований.

Охрана водных объектов, используемых для нужд питьевого водоснабжения, с целью предотвращения негативного воздействия на них обеспечивается посредством установления зон санитарной охраны, состоящих из трех поясов, в каждом из которых действуют соответствующие запреты и ограничения на ведение отдельных видов хозяйственной и иной деятельности.

К ним относятся запреты на предоставление их в собственность, выделение под дачное, садово-огородническое, индивидуальное жилищное строительство, строительство очистных сооружений канализации, размещение строений отдыха и спорта, капитальных зданий в зонах рекреации, объектов, обуславливающих опасность химического и микробного загрязнения почвы, грунтовых вод и воды источника водоснабжения.

Названные запреты в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации установлены в Санитарных правилах СанПин 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения» (от 14.03.2002) и изданных в соответствии с ними Санитарных правил 2.1.4.2625-10 «Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы» (от 30.04.2010).

Правоприменительная практика показывает, что должностные лица органов местного самоуправления и государственной власти нередко пытаются оправдать свои противоправные действия отсутствием установленных границ и режимов зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. *Так, в нарушение требований ст. 27 Градостроительного кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 326 до настоящего времени не разработан и не утвержден проект Московского водопровода с программой санитарно-противоэпидемиологических мероприятий.*

Вместе с тем правильное применение даже имеющейся нормативной правовой базы практически исключило бы факты не-

правомерного распоряжения земельными участками в границах зон санитарной охраны.

Результаты рассмотрения исков прокурора в судах наглядно показали возможность и эффективность применения таких действующих в настоящее время нормативных правовых актов, как постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 04.09.1940 № 696 «О санитарной охране канала Москва – Волга как источника водоснабжения г. Москвы»; постановление СНК РСФСР от 23.05.1941 № 355 «О санитарной охране Московского водопровода и источников его водоснабжения»; постановление Совета Министров РСФСР от 29.08.1967 № 651 «Об установлении зоны санитарной охраны Ивановского водохранилища на реке Волге (источника водоснабжения г. Москвы)»; постановление Совета Министров РСФСР от 30.11.1971 № 640 «Об утверждении зоны санитарной охраны Западной водопроводной станции Московского водопровода и питающих ее источников»; постановление Совета Министров РСФСР от 25.10.1974 № 571 «Об утверждении зоны санитарной охраны третьего блока Северной водопроводной станции Московского водопровода»; решение Исполкома Моссовета и Мособлисполкома от 17.04.1980 № 500-1143 «Об утверждении проекта установления красных линий границ зон санитарной охраны источников водоснабжения г. Москвы в границах лесопаркового защитного пояса».

В частности, решением Верховного Суда Российской Федерации от 26.12.2011 № ГКПИ11-1798 и определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 21.02.2012 № АПЛ12-28 признано, что Постановление СНК РСФСР от 23.05.1941 № 355 наделено большей юридической силой, поскольку принято высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти РСФСР, а СП 2.1.4.2625-10 приняты исполнительным органом исполнительной власти.

Указанное постановление устанавливает более жесткие запреты, в том числе на всякое новое строительство, на расширение, переоборудование домов отдыха, санаториев и т.п. в зоне санитарной охраны в целом, а не только в 100-метровой полосе от уреза воды.

За последние 2 года межрайонной природоохранной прокуратурой Московской области в суды направлено более 60 исковых заявлений о признании незаконными постановлений глав ор-

ганов местного самоуправления о предоставлении в собственность (аренду) земельных участков, расположенных во втором поясе зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы (Истринского, Рузского водохранилищ, реки Клязьмы), признании недействительными договоров купли-продажи (аренды) указанных земельных участков, применении последствий недействительности сделок, обязанности установления ограничений в использовании земельных участков и инициировании государственной регистрации ограничений. В настоящее время 48 исковых заявлений удовлетворено.

Ключевую роль в реализации предоставленных прокурору полномочий играет позиция Конституционного Суда Российской Федерации, изложенная в постановлении от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» которым определено, что один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности является принцип *приоритета публичных интересов над частно правовыми*.

Аналогичные проблемы при использовании территорий, входящих в зоны с особыми условиями использования, возникают при осуществлении надзора за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях (ООПТ).

До недавнего времени оставался неразрешенным вопрос, напрямую создававший условия для нарушения требований законодательства при использовании земель, расположенных в границах ООПТ федерального значения – Национальный парк «Лосиный остров».

В связи с исками прокурора о приостановлении деятельности в отсутствие положительного заключения экологической экспертизы и разрешения на строительство, выданное уполномоченным органом, ряд организаций – сторонних пользователей обратились в суд с требованием признать незаконным включение принадлежащих им земельных участков в зону с особыми условиями

использования. Неурегулированность законодательства в данной сфере, а также неоднозначная позиция судов позволили истцам выиграть несколько исков, поставив тем самым под угрозу целостность территории национального парка «Лосиный остров».

И только Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации 19.02.2015 отказала в удовлетворении искового заявления ООО «Управляющая компания «Эверест Эссет Менеджмент», отменив постановления Десятого арбитражного апелляционного суда и Арбитражного суда Московского округа.

Учитывая позицию межрайонной природоохранной прокуратуры Московской области, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что наличие или отсутствие сведений в Государственном кадастре недвижимости о нахождении спорных земельных участков в границах особо охраняемых территорий *не влияет на факт существования указанной особо охраняемой территории* – национального парка «Лосиный остров» и зоны его охраны в установленных нормативными правовыми актами границах (определение Верховного Суда Российской Федерации от 19.02.2015 № 305-КГ14-4322 по делу № А41-40555/2013).

Естественно, данный прецедент позволил нам добиться удовлетворения заявленных нами требований в судах различных инстанций.

Безусловно, одной из основных причин подобных ситуаций является отсутствие кадастрового учета зон с особыми условиями использования земельных участков, что не позволяет в полной мере обеспечить законность их использования.

В то же время отметим, что сейчас в действующем законодательстве наметились положительные тенденции. В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 13.07.2015 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» сведения о местоположении границ зон с особыми условиями использования территории подлежат внесению в государственный кадастр недвижимости до 1 января 2022 г. Однако разрешение данного вопроса очень сильно растянуто во времени.

В.А. Белокуров,
Орский межрайонный
природоохранный прокурор
Оренбургской области

Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране водных объектов при осуществлении сбросов промышленных и бытовых отходов

Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране водных объектов является одним из важнейших направлений деятельности прокуратуры. Источниками загрязнения водных объектов, как известно, являются поверхностные стоки атмосферных осадков, поступающих через ливневые канализации и непосредственно с рельефа местности, недоочищенные промышленные и хозяйственно-бытовые сточные воды жилищно-коммунального хозяйства городов, интенсивная застройка водоохраных зон.

Весной 2010 г. в Орске под председательством прокурора области проводилась коллегия, посвященная проблемам исполнения природоохранного законодательства. В ходе мероприятия было отмечено бездействие управления Росприроднадзора по Оренбургской области по проведению водоохраных мероприятий, направленных на прекращение сброса загрязненных сточных вод в водотоки, либо улучшения их характеристик. В течение последующих пяти лет природоохранной прокуратурой в сфере охраны водных объектов было проведено в общей сложности более 60 проверок, выявлено свыше 500 нарушений. С целью устранения выявленных нарушений законодательства об охране водных объектов прокуратурой в суды общей юрисдикции направлено 37 исковых заявлений. Руководителям предприятий и организаций внесено 32 представления об устранении нарушений законов, в результате рассмотрения которых 44 должностных лица привлечено к дисциплинарной ответственности. По постановлениям прокурора 37 юридических лиц и 33 должностных лица были привлечены к административной ответственности.

Прокуратурой на поднадзорной территории последовательно были проверены все предприятия, осуществляющие сброс в водные объекты. Например, в ноябре 2013 г. проведена проверка водного законодательства в деятельности МУП ЖКХ (г. Гай).

Установлено, что сбрасываемые предприятием сточные воды оказывали влияние на качественное состояние водных объектов – рек Дунайка и Сухая Губерля (бассейн реки Урал). Нарушения природоохранного законодательства были вызваны изношенностью очистных сооружений. При этом собственником очистных сооружений – администрацией муниципального образования г. Гай меры к содержанию и ремонту своего имущества не принимались. Недостаточная очистка сточных вод от загрязняющих веществ обусловлена в том числе и тем, что очистные сооружения построены в 60-х гг. двадцатого столетия.

В целях устранения выявленных нарушений природоохранной прокуратурой в Гайский городской суд Оренбургской области направлено исковое заявление к администрации муниципального образования, МУП ЖКХ о возложении обязанности обеспечить очистку сбрасываемых сточных вод в реку в соответствии с требованиями природоохранного законодательства. Решением суда исковое заявление Орского межрайонного природоохранного прокурора удовлетворено.

Во исполнение указанного решения МУП ЖКХ выполнены мероприятия по последовательному соединению биологической очистки второй очереди с аэротенками третьей очереди; проведена очистка канала сточной воды на аэротенках второй очереди от минеральных примесей и нерастворенных органических веществ; установлена барботажная система (подача воздуха для бактерий); проведен ремонт осветлителей-перегнивателей на второй очереди. Кроме того, исполняя требования прокурора, администрацией МО г. Гай и МУП ЖКХ проведены работы по капитальному ремонту магистрального трубопровода протяженностью более 4,5 км, произведена очистка пруда-накопителя на очистных сооружениях площадью 8 тыс. кв. м, капитально отремонтирован канализационный коллектор длиной более 2 км, проведены работы по ремонту очистных сооружений и строительству установки обеззараживания сточных вод. Общая сумма затрат МУП ЖКХ, направленных на исполнение решения суда по иску прокурора, составила более 68 млн руб. Наконец, собственником очистных сооружений заключен договор с подрядной организацией на разработку проектно-сметной документации по строительству 3-й очереди очистных сооружений стоимостью 23 млн руб.

По требованию прокуратуры на эксплуатируемых с 1969 г. очистных сооружениях города Орска ООО «Орскводоканал» произведен капитальный ремонт отстойника и установлены до-

полнительные фильтрующие элементы на общую сумму 1 млн 310 тыс. руб. Преречисленные мероприятия позволили снизить превышение загрязняющих веществ по сравнению с 2010 г. по меди в 4 раза, по цинку в 2,5 раза, по нефтепродуктам и нитратам в 2 раза.

На период до 2020 г. запланированы мероприятия по реконструкции очистных сооружений на общую сумму более 2 млрд руб. В результате вмешательства прокуратуры в г. Медногорске удалось снизить превышение загрязняющих веществ в водном объекте реке Блява по сравнению с 2010 г. по иону аммония в 2 раза, по меди в 1,7 раза, по цинку в 4,5 раза, по нитратам в 1,6 раза.

По требованию прокурора ЗАО «Механический завод» разработано план мероприятий по улучшению эффективности работы комплекса очистных сооружений, в рамках которого приобретены приборы учета сброса очищенных стоков и приборы для работы химико-аналитической лаборатории; произведена чистка известковых ям, резервуара усреднителя, отстойников и нейтрализаторов, коллектора химочищенных стоков и колодцев.

Для исполнения требований прокурора ООО «УКХ» также разработан согласованный с главой муниципального образования г. Новотроицк план мероприятий по поэтапному достижению нормативов допустимых сбросов веществ со сточными водами на 2014–2018 г.г. План предусматривает покупку оборудования для очистных сооружений и их ремонта на сумму более 30,7 млн руб. В настоящее время проведены работы по замене стальных трубопроводов питьевой воды на полимерные для уменьшения содержания ионов железа в воде. Благодаря замене трубопроводов удалось существенно снизить содержание железа в питьевой воде. Запланированы работы по приобретению и монтажу биоагрузки в секциях аэротенков-регенераторов, проведена очистка каскадных прудов, разработан проект внедрения оборудования, дефосфотации и монтаж указанного оборудования.

Таким образом, практически все основные загрязнители водных объектов восточного Оренбуржья после проведенных прокуратурой проверок стали вкладывать средства в ремонт, модернизацию уже имеющегося очистительного оборудования и планировать строительство новых очистных сооружений. Серьезным стимулом в том числе послужил и произведенный природоохранной прокуратурой по результатам первой проверки расчет причиненного вреда водному объекту.

Немаловажную роль играет наличие на местности установленных границ водоохранных зон водных объектов.

Так, по решениям судов, принятым по результатам рассмотрения исков Орской межрайонной природоохранной прокуратуры, на министерство строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области возложена обязанность установления границ водоохранных зон и прибрежных защитных полос 17 крупных водных объектов бассейна реки Урал.

В целях исполнения решений судов министерством строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области разработан график установления границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов в Оренбургской области на 2014 – 2018 гг. График согласован с Нижне-Волжским бассейновым водным управлением Федерального агентства водных ресурсов. Общая протяженность береговой линии водных объектов, требующая установления водоохранных зон, заложенная в графике, составляет 3 тыс. км.

В завершение отметим, что эффективный прокурорский надзор за исполнением законов об охране водных объектов возможен только в тесном взаимодействии с общественными организациями, гражданами и средствами массовой информации. Работа Орской межрайонной природоохранной прокуратуры и в дальнейшем будет строиться на таком диалоге.

В.С. Дымолазов,
начальник управления по надзору
за исполнением федерального
законодательства прокуратуры
Пермского края

Объекты прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления

Законодатель в п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) закрепил перечень объектов прокурорского надзора – органов и должностных лиц. В области об-

ращения с отходами производства и потребления к ним относятся ряд федеральных и региональных органов государственной власти, а также органы местного самоуправления.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Министерство), которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления. Министерство в том числе наделено полномочиями по принятию следующих нормативных правовых актов: методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение; правил инвентаризации объектов размещения отходов и правил учета в области обращения с отходами; критериев и порядка отнесения опасных отходов к классам опасности по степени воздействия на окружающую среду, а также порядка паспортизации опасных отходов; порядка учета в области обращения с отходами, порядка ведения государственного реестра объектов размещения отходов, а также порядка ведения государственного кадастра отходов; порядка проведения собственниками объектов размещения отходов, а также лицами, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов, мониторинга состояния окружающей среды на территориях объектов по размещению отходов; порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, представления и контроля отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов (за исключением статистической отчетности).

Помимо этого, Министерство согласовывает в пределах своей компетенции порядок и сроки представления отчетности индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами; определяет срок хранения названными лицами материалов учета, а также выполняет иные полномочия в области обращения с отходами.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов), и осуществляет свою деятельность как непо-

средственно, так и через свои территориальные органы, функционирующие на уровнях федеральных округов и субъектов Российской Федерации.

В частности, Росприроднадзор в установленном порядке: осуществляет лицензирование деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности; выдает разрешения на создание объектов размещения отходов в пределах своей компетенции; утверждает нормативы образования отходов и лимиты на их размещение; организует прием и рассмотрение отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов, представляемой в уведомительном порядке субъектами малого и среднего предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы; ведет государственный кадастр отходов, проводит работу по паспортизации отходов I – IV класса опасности, а также выполняет иные возложенные на нее полномочия.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

В связи с этим Роспотребнадзор следует отнести к объектам прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления, поскольку многие требования к обращению с отходами урегулированы именно санитарным законодательством. Так, ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» определяет санитарно-эпидемиологические требования к сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления. Такие требования детализированы в ряде санитарных правил и норм, например в СанПиН 42-128-4690-88. Санитарные правила содержания территорий населенных мест, утвержденных Главным государственным санитарным врачом СССР 05.08.1988 № 4690-88, Санитарных правилах 2.1.7.1038-01 Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов, утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30.05.2001 № 16, СанПиН 2.1.7.1322-03 Гигиениче-

ские требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления, утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30.04.2003 № 80.

В отличие от Росприроднадзора Роспотребнадзор имеет в составе управлений по субъектам Российской Федерации территориальные отделы, которые осуществляют свою деятельность в городах и районах и являются поднадзорными объектами горрайпрокуроров.

Представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В области обращения с отходами субъекты Российской Федерации наделены рядом полномочий, например принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, контроль за их исполнением; проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении обращения с отходами; разработка и реализация региональных программ в области обращения с отходами; осуществление государственного надзора в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору; установление нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, порядка их разработки и утверждения применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору; организация деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов; утверждение порядка сбора таких отходов; разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, и т.д. (ст. 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Одним из основных полномочий представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации является законодательное регулирование, в том числе по предметам совместного ведения Российской Федерации

и субъектов Российской Федерации (подп. «б» п. 1 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), к таковым в том числе относится сфера охраны окружающей среды и обращение с отходами.

В связи с этим необходимо отметить, что прокурорским надзором охватываются, прежде всего, нормативные правовые акты уровня закона, издаваемые региональными представительными (законодательными) органами государственной власти по вопросам обращения с отходами производства и потребления.

К исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, наделенным полномочиями в сфере обращения с отходами производства и потребления, относятся: высший исполнительный орган государственной власти (например, правительство, администрация субъекта Российской Федерации), к полномочиям которого отнесены, в частности, осуществление в пределах своих полномочий мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, включая право на благоприятную окружающую среду; разработка проекта бюджета субъекта Российской Федерации, а также проектов программ его социально-экономического развития; органы специальной компетенции (региональные министерства, комитеты, департаменты природных ресурсов, экологии и т.п.), которые наделяются полномочиями в сфере обращения с отходами производства и потребления, в частности по осуществлению соответствующего государственного надзора, реализации региональных целевых программ и пр.

Органы местного самоуправления наделены рядом полномочий в области обращения с отходами. Согласно ст. 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», ст. 14–16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений отнесены участие в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих поселений; к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов – участие в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, об-

работке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на их территории.

При этом органы местного самоуправления муниципального района осуществляют полномочия по участию в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов на территориях сельских поселений, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации, а также на межселенной территории.

Участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов возложено также на органы местного самоуправления городских округов.

Помимо этого, муниципалитеты наделены полномочиями по нормативно-правовому регулированию названных вопросов.

Органы государственного контроля (надзора) в области обращения с отходами образуют двухуровневую систему федерального и регионального государственного контроля. На федеральном уровне надзор осуществляется Росприроднадзором, на региональном – соответствующими органами государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональными министерствами, комитетами, инспекциями и пр.).

Отдельно в качестве объекта рассматриваемого прокурорского надзора следует выделить уже упоминавшуюся систему органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций как объекты прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах по объему правоспособности можно разделить на две группы, функционирующие: в организациях, являющихся только природопользователями, передающими свои отходы специализированным организациям для сбора, дальнейшего транспортирования, обработки, размещения или обезвреживания; в организациях, имеющих лицензию на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности, которые являются профессиональными участниками сферы обращения с отходами. Деятельность последних помимо норм экологического права также регулируется законодательством о лицензировании.

Представляется, что наличие в Законе о прокуратуре наименования такого объекта прокурорского надзора за исполнением законов, как «органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций», не позволяет в полной мере охватить прокурорским надзором некоторые организации как участников, в том числе экологических, правоотношений.

Так, ведущими российскими исследователями экологического права подчеркивается особое положение юридических лиц как участников экологических отношений.

По мнению О.И. Крассова, именно к ним в первую очередь адресованы требования законодательства об охране окружающей среды¹. С.А. Боголюбов называет юридические лица наряду с гражданами наиболее массовыми и главными участниками данных отношений². О.Л. Дубовик отмечает, что экологическое законодательство всем своим содержанием предназначено для юридических лиц как коллективного субъекта, принимающего и реализующего экологически значимые решения и действия, несущего ответственность (гражданско-правовую, административную) за экологические правонарушения. Поэтому в ряде случаев нужно принимать во внимание именно специфику статуса и поведения коллективного субъекта эколого-правовых отношений³.

Помимо этого, законодательство об административных правонарушениях за совершение большинства административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования (ст. 2.10, гл. 8 Кодекса РФ об административных правонарушениях) предусматривает административную ответственность именно для юридических лиц. Для устранения выявленных нарушений природоохранного законодательства прокурорами зачастую возбуждаются дела об административных правонарушениях в отношении не только должностных, но и юридических лиц.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что фактически прокурор осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на

¹ *Крассов О.И.* Экологическое право: учебник / О.И. Крассов. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма, 2008. С. 80.

² *Боголюбов С.А.* Актуальные проблемы экологического права: учеб. для магистров. М.: Юрайт, 2011. С. 200.

³ *Дубовик О.Л.* Экологическое право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2011. С. 165.

территории Российской Федерации, не только органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, но и самими организациями, в частности юридическими лицами, как самостоятельными участниками правоотношений.

В связи с этим видится целесообразным внесение изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» путем замены в п. 1 ст. 21 слов «органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций» словами «коммерческими и некоммерческими организациями, их органами управления и руководителями».

Все перечисленные объекты прокурорского надзора помимо прочего являются природопользователями. В результате деятельности органов государственной власти и местного самоуправления образуются отходы (от I класса опасности – лампы люминесцентные до V-го – отходы бумаги и картона от канцелярской деятельности и делопроизводства). В связи с этим на юридических лиц распространяются нормы законодательства, регулирующие накопление, сбор, вывоз, использование, размещение, обезвреживание отходов.

В эколого-правовой литературе к органам, осуществляющим государственное управление использованием и охраной природных ресурсов, относят также Президента Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. Так, М.М. Бринчук справедливо их квалифицирует как органы общей компетенции, которые осуществляют эту деятельность наряду с решением других задач, отнесенных к их полномочиям, – развитием экономики, управлением развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны, космоса и т.д.⁴

По смыслу ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент является гарантом экологических прав граждан, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней экологической политики государства.

Президентом издан ряд нормативных правовых актов в сфере обращения с отходами производства и потребления, таких, например, как указы от 22.02.1992 № 179 «О видах продукции (ра-

⁴ Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. 2-е изд., перераб и доп. М.: Юристъ, 2005. С. 179.

бот, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена», от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития».

Правительство России согласно ст. 114 Конституции Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии, проводит меры по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан и т.д. В соответствии со ст. 18 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» оно, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования, координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий и др.

Правительством приняты постановления от 16.08.2013 № 712 «О порядке проведения паспортизации отходов I–IV классов опасности», от 03.09.2010 № 681 «Об утверждении Правил обращения с отходами производства и потребления в части осветительных устройств, электрических ламп, ненадлежащие сбор, накопление, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение которых может повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям и окружающей среде», от 03.10.2015 № 1062 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности» и многие другие.

Между тем законодатель ни Президента Российской Федерации, ни Правительство Российской Федерации не включает в перечень объектов прокурорского надзора, следовательно, они не являются объектами прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления.

В связи с этим необходимо отметить необходимость внесения изменений в Закон о прокуратуре о том, что в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации.

В круг объектов прокурорского надзора законодателем также не включены граждане.

Л.А. Моисеевских,
Пермский межрайонный
природоохранный прокурор
Пермского края

**Из опыта исковой работы
природоохранной прокуратуры
по защите публичных интересов в сфере
исполнения водоохранного законодательства**

Проведенной Пермской межрайонной природоохранной прокуратурой проверкой установлено, что в 2014 г. и.о. руководителя управления Росприроднадзора Пермского края согласован план ООО «П» снижения сбросов по выпуску в Чусовской залив Камского водохранилища. Планом предусматривалось достижение утвержденных нормативов допустимых сбросов по каждому веществу, по которому устанавливается лимит на сбросы, в том числе исполнение названным предприятием в срок до конца 2021 г. перечня мероприятий, ведущих к снижению загрязняющих сбросов.

Далее приказом руководителя краевого управления Росприроднадзора от 31.12.2014 № 1761 «О выдаче разрешения на сбросы веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты» (далее – разрешение Росприроднадзора) ООО «П» разрешили сброс в водные объекты сточных вод в пределах лимита по следующим загрязняющим веществам: БПКп – 2092,944 т/год (допустимая концентрация – 101,080 мг/дм³), взвешенным веществам – 683,292 т/год (33,0 мг/дм³), ХПК – 15 039,259 т/год (726,330 мг/дм³).

Таким образом, разрешение Росприроднадзора позволяет ООО «П» сброс загрязняющих веществ с превышением НДС по БПКп в 38 раз, взвешенным веществам – в 7,1 раза, ХПК – в 48,42 раза.

При этом план снижения сбросов ООО «П» не ведет к достижению уровня НДС ни по одному из перечисленных выше загрязняющих веществ ни в период действия решения по водопользованию, ни в течение периода действия самого плана.

На основании плана и разрешения Росприроднадзора ООО «П» получило право осуществлять сверхнормативный сброс загрязняющих веществ, освобождено от повышенной платы

(сверхлимитной) за негативное воздействие на окружающую среду и от обязанности по внедрению наилучших существующих технологий и (или) выполнения затратных природоохранных мероприятий, ведущих к снижению сбросов загрязняющих веществ в водный объект.

В ходе проверки выявлено, что установленные Камским бассейновым водным управлением показатели содержания загрязняющих веществ в сточных водах для ООО «П» рассчитаны в соответствии с Методикой разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей, утвержденной приказом Министерства природных ресурсов России от 17.12.2007 № 333 (далее – Методика разработки НДС).

Данная Методика не ограничивает срок предоставления водного объекта для водопользования, а только определяет срок действия нормативов допустимых сбросов (3 или 5 лет).

Кроме того, п. 6 Методики разработки НДС устанавливает, что в случае одновременного использования водного объекта или его участка для различных нужд для состава и свойств его вод принимаются наиболее жесткие нормы качества воды из числа установленных.

Значительное превышение ООО «П» нормативов допустимых сбросов представляет угрозу для здоровья и жизни неопределенного круга граждан и окружающей среды, чем нарушается гарантированное ст. 47 Конституции Российской Федерации право на благоприятную окружающую среду.

Пунктом 1 ст. 23 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) определено, что нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов устанавливаются для источников воздействия на окружающую среду субъектами хозяйственной и иной деятельности исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов.

Пункт 3 ст. 23 Закона № 7-ФЗ устанавливает, что при невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов могут устанавливаться лимиты на сбросы на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реали-

зации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов. Установление лимитов на выбросы и сбросы допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Закон № 7-ФЗ не вводит обязательной нормы по установлению для водопользователей лимитов на сбросы на основе разрешений.

Абзац второй п. 1 постановления Правительства РФ от 23.07.2007 № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей» предусматривает, что при невозможности соблюдения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты Федеральная служба по надзору в сфере природопользования может устанавливать лимиты на сбросы веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов и при условии наличия согласованных со Службой планов снижения таких сбросов.

Это позволяет сделать вывод о том, что указанное постановление не носит обязательного характера по установлению лимитов на сбросы на основе разрешений.

Статья 1 Закона № 7-ФЗ определяет, что лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов – ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды. То есть обязательным условием при установлении лимитов на сброс загрязняющих веществ в водный объект является достижение нормативов допустимого сброса.

Отказав в согласовании плана снижения сбросов как не ведущих к достижению нормативов допустимых сбросов, управление Росприроднадзора имело все основания и для отказа ООО «П» в выдаче разрешения на сбросы, и таким, образом, ООО «П» не получило бы права обращения в управление с заявлением о выдаче разрешения на сбросы в водные объекты, поскольку нет ни одного нормативного правового акта, который бы ограничивал право Росприроднадзора на такой отказ.

Так, приказ Росприроднадзора от 29.09.2010 № 283 «О полномочиях Росприроднадзора и его территориальных органов в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717» не содержит положений о порядке согласования названных планов.

Постановление Правительства РФ от 10.04.2013 № 317 «Об утверждении Положения о плане снижения сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади» применяется только к правоотношениям, связанным с деятельностью организаций, осуществляющих централизованное водоснабжение и водоотведение, и к их абонентам и не может применяться по аналогии к рассматриваемым в настоящем деле обстоятельствам.

Положения Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на сбросы веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты, утвержденного приказом Минприроды России от 09.01.2013 № 2, также не содержат условий, которые ограничивали бы право должностных лиц Росприроднадзора отказать в согласовании плана снижения сбросов с учетом поэтапного достижения утвержденных нормативов допустимого сброса.

Кроме того, названный регламент предусматривает предоставление только одного плана, а в дальнейшем водопользователем должны предоставляться ежегодные отчеты о его исполнении.

Положения п. 26 Административного регламента в качестве основания для отказа в выдаче разрешения на сбросы в пределах лимитов на сбросы предусматривают среди прочих: отсутствие согласованного с территориальным органом Росприроднадзора плана снижения сбросов с учетом поэтапного достижения уста-

новленных нормативов допустимого сброса по каждому веществу, по которому устанавливается лимит на сбросы (подп. «в»); невыполнение заявителем в установленные сроки планов снижения сбросов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимого сброса по каждому веществу, по которому устанавливается лимит на сбросы, либо недостижение запланированной эффективности реализованных мероприятий (подп. «г»).

Основания для отказа в выдаче разрешения в пределах лимитов на сбросы, перечисленные в подп. «в», «г», «е» указанного пункта Регламента в отношении загрязняющих веществ, сбросы которых не обеспечивают нормативов, не могут служить основанием для отказа в выдаче разрешения на сбросы в пределах утвержденных нормативов допустимого сброса других загрязняющих веществ, присутствующих в сбросах заявителя, и обеспечивающих нормативов допустимого сброса.

Таким образом, должностные лица управления Росприроднадзора имели все основания для отказа в согласовании плана и в последующем разрешения на сброс загрязняющих веществ.

Ссылка в Законе № 7-ФЗ и постановлении Правительства РФ № 469 на множественный характер планов снижения сбросов связана с указанием на множественный характер разрешений на сброс загрязняющих веществ, мероприятий по охране окружающей среды, нормативов допустимых сбросов и т.д., и не означает, что водопользователь должен разработать и согласовать с Росприроднадзором несколько планов и получить несколько разрешений.

Законодательство Российской Федерации не содержит нормы, указывающей на множественный характер подлежащих согласованию управлением Росприроднадзора планов снижения сбросов либо при выдаче разрешения на сбросы.

Отсутствие такой нормы является прямым запретом на возможность учета при выдаче разрешения на сбросы иных планов снижения сбросов, тем более несогласованных уполномоченным органом в установленном порядке.

Прокуратурой не оспаривалось право ООО «П» и управления Росприроднадзора по Пермскому краю поэтапно планировать мероприятия по снижению сбросов, предусматривать в рамках одного плана несколько этапов, разбивая сроки их исполнения на несколько лет, согласовывать план снижения сбросов на более

короткие сроки, чем срок водопользования, достигать планируемых результатов ранее установленных планом, этапами плана.

Однако все перечисленные мероприятия не должны превышать срок водопользования, установленный Камским БВУ, и их результат должен обеспечить нормативную очистку сточных вод водопользователя, так как в противном случае нарушаются следующие основные принципы законодательства об охране окружающей среды и водного законодательства.

Так, ст. 3 Закона № 7-ФЗ определены следующие основные принципы охраны окружающей среды, на основе которых должна осуществляться хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, юридических и физических лиц: соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду; обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды; охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности; презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности; обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности; обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших доступных технологий с учетом экономических и социальных факторов; обеспечение сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность; запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей сре-

ды; обязательность финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

Пункты 1, 5 и 6 ст. 2 Закона № 7-ФЗ предусматривают, что законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Закона № 7-ФЗ, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются международными договорами Российской Федерации, земельным, водным и иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования; отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством.

В соответствии с пп. 1, 2, 5, 15 ст. 3 Водного кодекса РФ к принципам, на которых основывается водное законодательство и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты, относятся значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека; приоритет охраны водных объектов перед их использованием, использование водных объектов не должно оказывать негативное воздействие на окружающую среду; приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования; экономическое стимулирование охраны водных объектов.

С учетом неукоснительного соблюдения перечисленных принципов должны строиться взаимоотношения, связанные с воздействием на окружающую среду, в том числе на водные объекты.

Приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, вытекающий из приведенных выше принципов, отражен и в других положениях Водного кодекса РФ.

Так, ст. 43 Водного кодекса РФ предусматривает, что для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные водные объекты и подземные водные объекты, пригодность которых для указанных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений. Для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются зоны санитарной охраны в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. В зонах санитарной охраны источников питьевого водоснабжения осуществление деятельности и отведение территории для строительства промышленных объектов запрещаются или ограничиваются в случаях и в порядке, которые установлены санитарными правилами и нормами в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

В силу п. 1 ч. 3 ст. 44 Водного кодекса РФ сброс сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, расположенные в границах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, запрещается.

Факт сброса ООО «П» загрязняющих веществ во 2-й зоне санитарной охраны источников питьевого водоснабжения получил отражение в решении о водопользовании Камского БВУ, в п. 3.5 которого указано, что выпуск сточных вод водопользователя расположен во втором поясе зон санитарной охраны источников хозяйственно-питьевого водоснабжения – Большекамского и Чусовского водозаборов.

Это же обстоятельство отражено в предписании должностного лица Роспотребнадзора от 21.07.2015 № 369, выданного ООО «П».

Нахождение выпуска сточных вод в границах названной зоны подтверждается п.пунктом 2 решения Исполкома Пермского городского Совета депутатов трудящихся от 24.11.1966 № 868 «Об утверждении зоны санитарной охраны водопровода г. Перми», которым установлена верхняя граница названной зоны по

реке Чусовой выше впадения реки Талица в реку Чусовую, а нижняя – по западной окраине Кировского района г. Перми.

Кроме того, разрешение Росприроднадзора противоречит ч. 6 ст. 56, п. 1 части 6 ст. 60 Водного кодекса Российской Федерации, которыми запрещен сброс в водные объекты сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты; при эксплуатации водохозяйственной системы запрещается осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию (исходя из недопустимости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах).

Таким образом, действующее законодательство не допускает использования водных объектов, расположенных в границах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, для сброса сточных, в том числе дренажных, вод, устанавливая приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения по отношению ко всем иным целям.

Исключение содержится в ст. 6.4 Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации», закрепляющей, что сброс сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, расположенные в границах второго и третьего поясов зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, хозяйственными и иными объектами, которые введены в эксплуатацию или разрешение на строительство которых выдано до введения в действие Кодекса, допускается с соблюдением санитарных правил и норм в соответствии с Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Закон № 52-ФЗ).

Положения пп. 1, 2, 4, 5 ст. 18 Закона № 52-ФЗ определяют, что водные объекты, используемые в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, в том числе водные объекты, расположенные в границах городских населенных пунктов (далее – водные объекты), не должны являться источниками биологических, химических и физических факторов вредного воздействия на человека; критерии безопасности и (или) безвредности для че-

ловека водных объектов, в том числе предельно допустимые концентрации в воде химических, биологических веществ, микроорганизмов, уровень радиационного фона устанавливаются санитарными правилами; для охраны водных объектов, предотвращения их загрязнения и засорения устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации согласованные с органами, осуществляющими федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, нормативы предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты, нормативы предельно допустимых сбросов химических, биологических веществ и микроорганизмов в водные объекты; границы и режим зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам.

Пункты 1 и 3 ст. 19 Закона № 52-ФЗ устанавливают следующие требования: питьевая вода должна быть безопасной в эпидемиологическом и радиационном отношении, безвредной по химическому составу и должна иметь благоприятные органолептические свойства; население городских и сельских поселений должно обеспечиваться питьевой водой в приоритетном порядке.

Пунктом 3.3.3.4 СанПиН 2.1.4.1110-02. 2.1.4. Питьевая вода и водоснабжение населенных мест. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. Санитарные правила и нормы в границах второго пояса зоны санитарной охраны запрещается сброс промышленных, сельскохозяйственных, городских и ливневых сточных вод, содержание в которых химических веществ и микроорганизмов превышает установленные санитарными правилами гигиенические нормативы качества воды.

Пункты 4.1.2 и 5.2 СанПиН 2.1.5.980-00. 2.1.5. Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к охране поверхностных вод. Санитарные правила и нормы содержат требование к санитарной охране водных объектов и нормативам качества воды водных объектов, в соответствии с которым не допускается сброс промышленных, сельскохозяйственных, городских сточных вод, а также организованный сброс ливневых сточных вод в пределах второго пояса зон санитарной охраны источников хозяйственно-питьевого во-

доснабжения, если содержание в них загрязняющих веществ и микроорганизмов превышает установленные настоящими санитарными правилами гигиенические нормативы.

Пунктами 1, 9, 10 приложения 1 к указанному СанПиН установлены следующие требования к составу и свойствам воды водных объектов в контрольных створах и местах питьевого, хозяйственно-бытового водопользования: по взвешенным веществам – их содержание не должно увеличиваться по сравнению с естественными условиями более чем на 0,25 мг/дм³, БПК – 2 мг/дм³, ХПК – 15 мг/дм³.

При этом названные требования СанПиН 2.1.5.980-00 не содержат ссылок на то, что их применение на территории Российской Федерации зависит от состояния водного объекта, периода применения, вида деятельности водопользователя и т.д.

Разрешение руководителя управления Росприроднадзора в нарушение приведенных выше положений законодательства позволяет ООО «П» существенно превышать установленные СанПиН требования к составу сточных вод.

Вместе с тем одним из условий предоставления водного объекта на основании решения Камского БВУ является соблюдение требования по максимальному содержанию загрязняющих веществ в сточных выпусках водопользователя.

Позиция о том, что приведенные выше основополагающие принципы должны неукоснительно соблюдаться федеральными органами исполнительной власти при регулировании правоотношений, связанных с воздействием на окружающую среду, изложена в постановлении Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан».

В частности, Конституционный Суд РФ указал, что правовые основы государственной политики в этой сфере – исходя из того, что ценность сохранения природы и окружающей среды утверждается на конституционном уровне, – должны определяться таким образом, чтобы через реализацию указанной конституционной обязанности, имеющей всеобщий характер, при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов

субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировались соблюдение и защита экологических прав граждан. Этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовая ответственность за их выполнение.

Конституционный Суд РФ в этом же постановлении указал, что Федеральное Собрание, осуществляя законодательное регулирование вопросов, относящихся к природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, вправе определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

С учетом данной позиции Конституционного Суда РФ управление Росприроднадзора не вправе самостоятельно расширять свои полномочия, действуя вопреки публичным интересам, удовлетворять интересы отдельного юридического лица.

В Российской Федерации природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и одновременно обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 9; ст. 36, ч. 2; ст. 42 и 58 Конституции Российской Федерации).

Приведенные положения Конституции Российской Федерации в нормативном единстве с провозглашенными в ее преамбуле целью обеспечения благополучия нынешнего и будущих поколений и ответственностью перед ними выражают, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности – принцип приоритета публичных интересов (постановления от 14.05.2009 № 8-П, от 05.03.2013 № 5-П, от 02.06.2015 № 12-П и от 25.06.2015 № 17-П).

Поскольку забота об охране окружающей среды и экологической безопасности не означает полного отказа от использования природных ресурсов при занятии предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью, законодатель, определяя порядок и условия ее осуществления в такой сфере, как водопользование, призван – исходя из конституционных принципов юридического равенства, запрета злоупотребления правами в ущерб интересам других лиц и недопустимости необоснованных и неэквивалентных ограничений конституционных прав и свобод – устанавливать оптимальный правовой режим водопользования, учитывающий объективные особенности осуществления различных видов этой деятельности и одновременно исключая возможность недобросовестной конкуренции, как того требуют ст. 8 (ч. 1), 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 34, 55 (ч. 3), 72 (п. «в», «д», «к» ч. 1) и 76 (ч. 2) Конституции Российской Федерации.

Конвенция ООН о биологическом разнообразии, заключенная в Рио-де-Жанейро 5 июня 1992 г., являющаяся согласно ст. 15 (ч. 4) Конституции Российской Федерации составной частью национальной правовой системы, также признает, что ответственность, которую государства несут за сохранение биологического разнообразия, не исключает использования на справедливой и равной основе различных его компонентов для удовлетворения потребностей растущего населения Земли в продовольствии, здравоохранении и иных сферах, таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологических ресурсов, сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям (преамбула, ст. 1 и 2).

Следовательно, принимая во внимание ценность сбережения природы и окружающей среды, образующую одну из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации и рассматриваемую международным сообществом в качестве общей задачи человечества, правовое регулирование в области водопользования и сохранения водных ресурсов должно через реализацию природоохранной функции, имеющей всеобщий характер, гарантировать соблюдение баланса интересов субъектов хозяйственной деятельности как связанной с воздействием на окружающую среду и другие природные ресурсы и интересов человека и общества в целом в обеспечении экологического благополучия.

Таким образом, действующее правовое регулирование, опираясь на конституционные принципы приоритета публичных экологических интересов, свободы экономической деятельности и запрета недобросовестной конкуренции, исходит из того, что юридические лица и индивидуальные предприниматели осуществляют те или иные виды деятельности, связанные с негативным воздействием на окружающую природную среду, только на основании соответствующих разрешительных документов, и императивно требует от них ответственного отношения к природным ресурсам и сохранению их биологического разнообразия, обеспечению устойчивого существования и рационального использования окружающей среды.

Отсутствие в системе действующего правового регулирования определенности относительно сроков реализации не позволяет выявить действительную волю федерального законодателя даже с помощью конституционно-правового толкования рассматриваемого законоположения, что делает невозможным обеспечение в правоприменительной практике единообразного, отвечающего реальному состоянию законодательства подхода к разрешению этого вопроса.

Частями 1, 2 ст. 40 Водного кодекса Российской Федерации запрещаются монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция в области использования водных объектов; федеральным органам исполнительной власти запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), а также заключать соглашения или осуществлять согласованные действия в области использования водных объектов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Вместе с тем, по мнению прокурора, действия управления Росприроднадзора приводят или могут привести к недопущению, ограничению и устранению конкуренции на рынке производства продукции, выпуск которой осуществляет ООО «П», так как устанавливают для последнего имущественные льготы: снижают многократно размер платы за загрязнение окружающей природной среды, позволяют не финансировать водоохранные мероприятия в объеме, необходимом для достижения нормативов допустимого сброса в сроки, установленные решением Камского БВУ о предоставлении водного объекта в пользование.

Кроме того, разрешение Росприроднадзора устанавливает для ООО «П» преимущества и льготы по сравнению с иными хо-

зяйствующими субъектами, освобождая от повышенных размеров платы за негативное воздействие на окружающую среду и административной и иной ответственности за сверхнормативное воздействие на водные объекты, что не соответствуют п. 7 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ), которыми федеральным органам исполнительной власти запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия); в частности, запрещается предоставление государственной преференции в нарушение требований, установленных гл. 5 Закона № 135-ФЗ.

В соответствии с п. 20 ст. 4 Закона № 135-ФЗ государственные преференции – предоставление федеральными органами исполнительной власти отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий.

В соответствии с пп. 1–4 ст. 16 Закона № 7-ФЗ негативное воздействие на окружающую среду является платным; формы и особенности взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются Законом № 7-ФЗ, иными федеральными законами; к видам негативного воздействия на окружающую среду относятся в том числе сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади; порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации; внесение платы, определенной п. 1 настоящей статьи, не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

В соответствии с п. 2 Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28.08.1992

№ 632 (далее – Порядок определения платы), устанавливается два вида базовых нормативов платы: за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов; за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов).

Базовые нормативы платы устанавливаются по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), виду вредного воздействия с учетом степени опасности их для окружающей природной среды и здоровья населения.

Плата за загрязнение окружающей природной среды в размерах, не превышающих установленные природопользователю предельно допустимые нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемы размещения отходов, уровни вредного воздействия, определяется путем умножения соответствующих ставок платы на величину указанных видов загрязнения и суммирования полученных произведений по видам загрязнения (п. 3 Порядка определения платы).

Плата за загрязнение окружающей природной среды в пределах установленных лимитов определяется путем умножения соответствующих ставок платы на разницу между лимитными и предельно допустимыми выбросами, сбросами загрязняющих веществ, объемами размещения отходов, уровнями вредного воздействия и суммирования полученных произведений по видам загрязнения (п. 4 Порядка определения платы).

Плата за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды определяется путем умножения соответствующих ставок платы за загрязнение в пределах установленных лимитов на величину превышения фактической массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемов размещения отходов уровней вредного воздействия над установленными лимитами, суммирования полученных произведений по видам загрязнения и умножения этих сумм на пятикратный повышающий коэффициент (п. 5 Порядка определения платы).

Платежи за предельно допустимые выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, уровни вредного воздействия осуществляются за счет себестоимости продукции (работ, услуг), а платежи за превышение их – за счет прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя (п. 7 Порядка определения платы).

Предельные размеры платы за загрязнение окружающей природной среды сверх предельно допустимых нормативов устанавливаются в процентах от прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя, дифференцированно по отдельным отраслям народного хозяйства с учетом их экономических особенностей (п. 8 Порядка определения платы).

Если указанные платежи, определенные расчетным путем в соответствии с указанным Порядком, равны или превышают размер прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя, то специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды, органами санитарно-эпидемиологического надзора и соответствующими органами исполнительной власти рассматривается вопрос о приостановке или прекращении деятельности соответствующего предприятия, учреждения, организации (п. 9 Правил определения платы).

Нормативы платы за сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в том числе через централизованные системы водоотведения, в пределах установленных лимитов сбросов определены по каждому загрязняющему веществу в 5 раз выше платы в пределах установленных нормативов допустимых сбросов (постановление Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в том числе через централизованные системы водоотведения, размещение отходов производства и потребления»).

Таким образом, управление, установив лимиты на сброс загрязняющих веществ сверх предельно допустимых нормативов, определенных Камским БВУ, освободило ООО «П» от платы за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды с применяемым пятикратным повышающим коэффициентом по отношению к размеру платы в пределах установленных лимитов и двадцатипятикратного повышающего коэффициента по отношению к размеру платы в пределах допустимого сброса.

Кроме того, управление своими действиями позволило ООО «П» не вносить указанную повышенную плату за счет прибыли предприятия, что является преференцией, а также освободило се-

бя от обязанности рассматривать вопрос о приостановке или прекращении деятельности предприятия за нарушения природоохранного законодательства.

С учетом изложенного разрешение Росприроднадзора и согласование и.о. руководителя Управления Росприроднадзора плана ООО «П» по снижению сбросов с учетом достижения утвержденных нормативов допустимых сбросов по каждому веществу, по которому устанавливается лимит на сбросы, противоречат действующему законодательству.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

В рамках представленных полномочий, установленных в ст. 22 и 27 названного Закона, прокурор при обнаружении факта нарушения закона обращается в суд с заявлением в интересах граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 198 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности; прокурор, а также органы, осуществляющие публичные полномочия, вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если они полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие

(бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Злоупотребление правом имеет место в случае, когда субъект поступает вопреки норме, предоставляющей ему соответствующее право, не соотносит поведение с интересами общества и государства, не исполняет корреспондирующую данному праву юридическую обязанность.

Назначение субъективного права состоит в предоставлении уполномоченному субъекту юридически гарантированной возможности удовлетворять потребности, не нарушая при этом интересов других лиц, общества и государства.

Если субъективное право осуществляется в противоречии с назначением, происходит конфликт между интересами общества и конкретного лица.

По смыслу ст. 10 ГК РФ злоупотребление правом, т.е. осуществление субъективного права в противоречии с его назначением, имеет место в случае, когда субъект поступает вопреки норме, предоставляющей ему соответствующее право, не соотносит поведение с интересами общества и государства, не исполняет корреспондирующую данному праву юридическую обязанность.

На основании изложенного Пермский межрайонный природоохранный прокурор в своем исковом заявлении потребовал признать недействительным приказ руководителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Пермскому краю «О выдаче разрешения на сбросы веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты» ООО «П» и незаконным решение и.о. руководителя управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Пермскому краю о согласовании ООО «П» плана снижения сбросов с учетом достижения утвержденных нормативов допустимых сбросов по каждому веществу, по которому устанавливается лимит на сбросы.

В.В. Семенченко,
Ростовский межрайонный
природоохранный прокурор

Опыт прокурорского надзора за исполнением законов об охране водных объектов в условиях малой водности в нижнем течении реки Дон

Водные ресурсы являются важнейшим компонентом окружающей природной среды, возобновляемым, ограниченным и уязвимым природным ресурсом. Они являются основой жизни и деятельности населения Ростовской области, обеспечивают его экономическое, социальное, экологическое благополучие, существование животного и растительного мира.

В условиях сложившейся малой водности в Ростовской области немаловажную роль играет вопрос обеспечения рационального использования водных ресурсов, учет забираемой воды водоизмерительными приборами в соответствии с требованиями ст. 39 Водного кодекса Российской Федерации, а также Порядка ведения собственниками водных объектов и водопользователями учета объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества, утвержденного приказом Минприроды России от 08.07.2009 № 205.

Как правило, учет забираемых водных ресурсов ведется косвенным методом. Данный способ допустим в случае отсутствия технической возможности установления приборов учета. Какие-либо заключения, подтверждения отсутствия технической возможности установки приборов учета водопользователями не представляются.

В ходе проведенной природоохранной прокуратурой проверки исполнения законодательства об охране водных ресурсов установлено, что большинство водопользователей, осуществляющих забор водных ресурсов, не ведут их учет с помощью средств измерений объемов забора водных ресурсов, внесенных в Государственный реестр средств измерений, не выполняют планы водохозяйственных мероприятий по установке таких приборов учета.

По данным фактам природоохранным прокурором в отношении виновных должностных и юридических лиц возбуждены

дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 8.14 КоАП РФ (нарушение правил водопользования).

С целью устранения выявленных нарушений законов внесены представления. После получения ответов о результатах рассмотрения представления, не содержащих сведений о фактическом устранении нарушений закона, в суды общей юрисдикции направлены иски об обязанности водопользователей устранить нарушения природоохранного законодательства путем установки средств измерения объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных в водные объекты, внесенных в Государственный реестр средств измерений.

Одним из основных источников загрязнения водных объектов Ростовской области является сброс неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод. Существующие очистные сооружения сточных вод часто находятся в неудовлетворительном состоянии, устарели и физически изношены.

Особое внимание уделяется проверкам соблюдения нормативов качества сбрасываемых сточных вод в водные объекты, в том числе в реку Дон, Цимлянское водохранилище, для чего с Донским бассейновым водным управлением Росводресурсов налажено взаимодействие, в прокуратуру ежеквартально поступают сведения, полученные в результате учета качества сточных вод, сбрасываемых в водные объекты водопользователями (по форме 3.3, утвержденной приказом Минприроды России от 08.07.2009 № 205 «Об утверждении Порядка ведения собственниками водных объектов и водопользователями учета объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества»).

В 2015 г. проверкой выявлены многочисленные случаи превышения предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в составе сбрасываемых сточных вод в водные объекты.

По данным фактам природоохранной прокуратурой в отношении виновных должностных и юридических лиц возбуждены дела об административных правонарушениях по ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ (нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение).

С целью устранения нарушений природоохранного законодательства в суды общей юрисдикции направлено 15 исковых заявлений о признании деятельности водопользователей по сбросу сточных вод в водные объекты с превышением установленных

нормативов незаконной, обязанности водопользователей обеспечить сброс сточных вод в водные объекты в соответствии с требованиями законодательства об охране водных объектов, исключив сброс сточных вод с превышением установленных нормативов.

По результатам ранее рассмотренных аналогичных исковых заявлений принимаются меры по приведению качества сбрасываемых сточных вод в водные объекты в соответствие с установленными нормативами.

Так, по результатам проверки Ростовской межрайонной природоохранной прокуратурой установлено, что МУП «Водоканал» г. Миллерово не соблюдаются установленные нормативы и осуществляется сброс загрязняющих веществ в реку Глубокая с превышением установленных нормативов.

В отношении должностного лица – директора МУП «Водоканал» и самого юридического лица Ростовским межрайонным природоохранным прокурором возбуждены дела об административных правонарушениях по ст. 8.1 (несоблюдение экологических требований при эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов), ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ. Главе Миллеровского городского поселения, директору МУП «Водоканал» внесены представления. Согласно полученным ответам нарушения законов не устранены.

С целью реального устранения нарушений законов Ростовская межрайонная природоохранная прокуратура обратилась в суд с исковым заявлением об обязанности МУП «Водоканал» обеспечить нормативную очистку сбрасываемых сточных вод в водный объект – реку Глубокая.

Решением суда исковые требования удовлетворены. В государственную программу Ростовской области «Энергоэффективность и развитие энергетики» в перечень инвестиционных проектов (объектов капитального строительства, реконструкции, капитального ремонта), находящихся в муниципальной собственности, в рамках подпрограммы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Ростовской области» включен капитальный ремонт ОСК г. Миллерово.

По муниципальному контракту произведен капитальный ремонт ОСК г. Миллерово общей стоимостью строительно-монтажных работ более 200 млн. руб.

Актуальным является вопрос эффективной дезинвазии сточных вод и их осадков. Водопользователи области не прово-

дили мероприятия по дезинвазии, ссылаясь на результаты производственного контроля, который не выявлял жизнеспособных яиц гельминтов и других паразитов. При этом установлено, что результаты производственного контроля не всегда являлись объективными.

В заключении Государственного доклада Управления Роспотребнадзора по Ростовской области о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения Ростовской области в 2014 г. отмечено, что для решения сложной и многогранной проблемы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия необходимо, в частности, обеспечить проведение эффективной дегельментизации и дезинвазии сточных вод и иловых осадков, внедрять современные технологии и применять более эффективные реагенты по очистке, обеззараживанию питьевой и сточных вод на очистных сооружениях.

Постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22.08.2014 № 50 утверждены санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 3.2.3215-14 «Профилактика паразитарных болезней на территории Российской Федерации», которые вступили в силу 10.01.2015. Согласно правилам мероприятия по охране окружающей среды от загрязнения яйцами и личинками гельминтов, цистами (ооцистами) кишечных патогенных простейших должны проводиться постоянно вне зависимости от результатов производственного контроля.

Следует отметить, что производственный контроль должен осуществляться с использованием инструментального контроля технологических параметров промышленных методов дегельментизации/дезинвазии, предполагающего передачу информации от датчика в открытую сеть с использованием gsm- и глонасс-устройств (с обязательной привязкой к месту по электронным картам).

В ходе проверки установлено, что в АО «Ростовводоканал» не организован надлежащим образом производственный контроль, не осуществляется дезинвазия сточных вод с использованием промышленных методов дезинвазии, утилизируется осадок сточных вод без дезинвазии в соответствии с требованиями СанПиН 3.2.3215-14.

С целью устранения нарушений законов генеральному директору внесено представление, по результатам рассмотрения ко-

торого в суд общей юрисдикции направлено исковое заявление об обязанности обеспечить производственный контроль сточных вод и их осадков на очистных сооружениях канализации с использованием инструментального контроля технологических параметров индустриальных методов дегельминтизации/дезинвазии, предполагающего передачу информации от датчика в открытую сеть с использованием gsm- и глонасс-устройств (с обязательной привязкой к месту по электронным картам), в соответствии с СанПиН 3.2.3215-14; обязанности обеспечить дезинвазию сточных вод с использованием индустриальных методов в соответствии с СанПиН 3.2.3215-14; обязанности обеспечить проведение мероприятий по обеззараживанию осадков сточных вод от возбудителей паразитарных болезней в соответствии с требованиями п. 16.7.4 СанПиН 3.2.3215-14.

Одним из существенных источников поступления вредных загрязняющих веществ, а также гельминтов являются организованные и неорганизованные сбросы поверхностных ливневых сточных вод, особенно в крупных городах, в связи с чем необходимо строительство очистных сооружений ливневой канализации.

Ростовской межрайонной природоохранной прокуратурой проведена проверка по фактам нарушения требований природоохранного законодательства администрацией г. Ростова-на-Дону, в ходе которой установлено, что на территории города Ростова-на-Дону имеются многочисленные выпуски сточных вод системы ливневой канализации в водные объекты, сброс из которых осуществляется без очистки и обеззараживания в водные объекты – реки Дон, Мертвый Донец, Темерник, а также впадающие в них балки и ручьи с превышением допустимых концентраций загрязняющих веществ как по химическим, так и по микробиологическим показателям.

С целью защиты прав неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду Ростовский межрайонный природоохранный прокурор обратился в Ленинский районный суд г. Ростова-на-Дону к администрации г. Ростова-на-Дону об обязанности принять меры по организации водоотведения сточных вод.

Решением суда иски требования удовлетворены. Суд обязал администрацию города Ростова-на-Дону организовать водоотведение сточных (поверхностных ливневых) вод города Ростова-на-Дону в соответствии с требованиями законодательства об охране водных объектов, санитарно-гигиенических правил и

нормативов; обеспечить нормативную очистку сточных вод на выпусках ливневой канализации в водные объекты реки Дон, Мертвый Донец, Темерник, а также впадающие в них балки и ручьи в административных границах города Ростова-на-Дону; запретил администрации города Ростова-на-Дону сброс сточных вод из выпусков ливневой канализации без организации проведения предварительной нормативной очистки сточных вод в водные объекты – реки Дон, Мертвый Донец, Темерник, а также в балки и ручьи, в них впадающие, в административных границах города Ростова-на-Дону.

Определением суда предоставлена отсрочка исполнения решения.

В настоящее время администрацией вносятся изменения в генеральный план города в части схемы реконструкции и развития ливневой канализации, разработана ПСД на строительство очистных сооружений канализации на выпусках ливневых сточных вод.

Судами области удовлетворены аналогичные исковые заявления природоохранной прокуратуры к администрации г. Таганрога об обязанности обеспечить нормативную очистку сточных вод на выпусках ливневой канализации в водные объекты – Таганрогский залив Азовского моря, балки Валовая, Малая Черепаха, Большая Черепаха в срок до 01.06.2016, а также к МКУ «Департамент строительства и городского хозяйства» в г. Волгодонске об обязанности организовать водоотведение сточных (поверхностных ливневых) вод г. Волгодонска в соответствии с установленными нормативами, исключив сброс сточных вод в водный объект Цимлянское водохранилище с превышением установленных нормативов.

В условиях малой водности важнейшим вопросом рационального водопользования является также соблюдение особого режима осуществления хозяйственной деятельности в прибрежных защитных полосах, водоохраных зонах, сведения о которых отсутствуют в государственном кадастре недвижимости. Природоохранной прокуратурой проведена проверка соблюдения прав граждан на благоприятную окружающую среду министерством природных ресурсов и экологии Ростовской области при реализации мер по охране водных объектов, при их предоставлении и рациональном использовании, по результатам которой выявлены нарушения законов, выразившиеся в невнесении сведений о гра-

ницах береговых полос, прибрежных защитных полос, водоохранных зон водных объектов в государственный кадастр недвижимости.

Причиной невнесения сведений о границах водоохранных зон, прибрежных защитных полос, береговых полос водных объектов в государственный кадастр недвижимости является отсутствие разработанных карт (планов) объектов землеустройства, на основании которых возможно внесение сведений о границах водоохранных зон, прибрежных защитных полос, береговых полос водных объектов в государственный кадастр недвижимости либо их ненаправление в филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» по Ростовской области.

Невнесение сведений о границах водоохранных зон, прибрежных защитных полос, береговых полос водных объектов в государственный кадастр недвижимости в результате исполнения государственных контрактов свидетельствует о недостижении поставленного в техническом задании к контрактам целевого назначения работ – установления специального режима хозяйственной и иной деятельности с целью охраны и восстановления водных объектов, учитывая, что специальный режим хозяйственной и иной деятельности установлен в силу ст. 65 Водного кодекса РФ, его реальное установление возможно только после установления границ водоохранной зоны, прибрежной защитной полосы и внесения сведений о них в государственный кадастр недвижимости.

В целях устранения нарушений законов председателю комитета по охране окружающей среды и природопользования Ростовской области (в настоящее время министерство природных ресурсов и экологии Ростовской области) внесено представление, которое рассмотрено, приняты меры, направленные на устранение нарушений законов, разработан план по разработке карт (планов) объектов землеустройства для последующего их внесения в государственный кадастр недвижимости.

В первом полугодии 2015 г. природоохранной прокуратурой в порядке контроля устранения ранее выявленных нарушений законов проведена проверка исполнения законов министерством природных ресурсов и экологии Ростовской области.

Установлено, что министерством природных ресурсов и экологии Ростовской области меры приняты не в полном объеме,

в государственный кадастр недвижимости не внесены сведения о границах прибрежных защитных полос, береговых полос таких водных объектов, как р. Дон (Средний Дон) и ее притоков, р. Быстрая и ее притоков, р. Темерник и ее притоков, р. Кумшак, р. Большой Калитвинец и ее притоков, р. Тузлов и ее притоков, водоохранной зоны, прибрежной защитной полосы, береговой полосы озера Соленое.

С целью фактического устранения нарушений законов, защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду в Первомайский районный суд г. Ростова-на-Дону природоохранной прокуратурой направлено семь исковых заявлений к министерству природных ресурсов и экологии Ростовской области о признании незаконным бездействия министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области в части неисполнения предусмотренных законом обязанностей по охране водных объектов; обязанности провести мероприятия по установлению границ водоохранных зон, прибрежных защитных полос, береговых полос водных объектов, по результатам которых направить карты (планы) объектов землеустройства, оформленные в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 30.07.2009 № 621 «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению», в органы кадастрового учета для внесения в государственный кадастр недвижимости.

В настоящее время пять исковых заявлений удовлетворено, остальные находятся на рассмотрении.

В заключение следует отметить, что недостаточность водных ресурсов в условиях малой водности создает угрозу для бесперебойного водоснабжения, ведения орошаемого земледелия, эксплуатации промышленных предприятий, безопасности судоходства и требует принятия комплекса мер, в первую очередь направленных на рациональное природопользование: учет забираемых водных ресурсов, минимизация потерь воды при транспортировке, пресечение загрязнения водных объектов, соблюдение особого режима хозяйственной и иной деятельности в водоохраных зонах, что определяет первоочередные задачи прокурорского надзора в нашем регионе.

Е.И. Корнилов,
Самарский межрайонный
природоохранный прокурор
Волжской межрегиональной
природоохранной прокуратуры

**О практике прокурорского надзора
за исполнением законодательства
в сфере обращения с биологическими отходами
в части содержания бесхозных скотомогильников**

К биологическим отходам согласно Ветеринарно-санитарным правилам сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов, утвержденным Минсельхозпродом России 04.12.1995 № 13-7-2/469, относятся: трупы животных и птиц, в том числе лабораторных; абортированные и мертворожденные плоды; ветеринарные конфискаты (мясо, рыба, другая продукция животного происхождения), выявленные после ветеринарно-санитарной экспертизы на убойных пунктах, хладобойнях, в мясо-, рыбоперерабатывающих организациях, рынках, организациях торговли и др. объектах; другие отходы, получаемые при переработке пищевого и непищевого сырья животного происхождения.

Утилизируют указанные отходы путем переработки на ветеринарно-санитарных утилизационных заводах (цехах) в соответствии с действующими правилами, обеззараживают в биотермических ямах, уничтожают сжиганием или в исключительных случаях захоранивают в специально отведенных местах (скотомогильники (биотермические ямы).

Особую опасность для населения составляют скотомогильники, в которые захоранивались биологические отходы, зараженные опасными инфекционными и заразными болезнями, к наиболее опасным из которых относится сибирская язва.

Сибирская язва – особо опасная инфекционная болезнь сельскохозяйственных и диких животных всех видов, а также человека. Споры сибирской язвы могут сохранять жизнеспособность до 200 лет.

На территории Самарской области расположено 3 сибирезвенных скотомогильника (1951, 1957 и 1989 годов образования), и все являются бесхозными. 2 скотомогильника законсервированы и не представляют угрозу.

В целях предупреждения угрозы причинения вреда здоровью и жизнедеятельности человека и животных департаментом ветеринарии Самарской области дважды в год проводятся обследования мест нахождения скотомогильников, в том числе сибиреязвенных.

Обследованием незаконсервированного сибиреязвенного скотомогильника установлено, что он расположен на возвышенности на удалении 1 км от населенного пункта Дергачи, в 2 км от русла р. Сухая Вязовка и 50 метрах от дороги Красноармейского района области. В нарушение ветеринарно-санитарных правил данный скотомогильник не огорожен глухим забором, вокруг него отсутствовала траншея с валом из выкопанного грунта, исключая доступ людей и животных, он не был оборудован люком с крышкой, запирающейся на замок, предупреждающими табличками по периметру захоронения.

Но в связи с его бесхозностью департамент ветеринарии не принимал должных мер к его надлежащему содержанию, и все его действия ограничивались направлением информации в адрес районной администрации.

Из определения Верховного Суда Российской Федерации от 27.02.2010 № 32-В10-5 следует, что мероприятия по содержанию бесхозных скотомогильников, приведение их в соответствие с Ветеринарно-санитарными правилами должны осуществляться в силу положений подп. 49 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъектами Российской Федерации как часть мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Аналогично в п. 7.1 «СП 3.1.7.2629-10. Профилактика сибирской язвы. Санитарно-эпидемиологические правила», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 13.05.2010 № 56, указано, что организация мер по обеспечению безопасности сибиреязвенных захоронений входит в полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На основе анализа регионального законодательства (Устава Самарской области, Закона Самарской области «О Правительстве Самарской области», Закон Самарской области «О защите насе-

ления и территорий Самарской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера») установлено, что обязанность по организации принятия мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций в Самарской области возложена на Правительство Самарской области.

В ответе управления Роспотребнадзора по Самарской области на запрос прокуратуры было в том числе сказано, что несоответствие скотомогильника установленным требованиям ветеринарно-санитарных правил свидетельствует о наличии угрозы причинения вреда здоровью и жизнедеятельности.

В то же время средства областного бюджета на консервацию либо приведение в соответствие с ветеринарно-санитарными правилами сибиреязвенного скотомогильника Законом Самарской области от 04.12.2013 № 105-ГД «Об областном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» не предусматривались.

В связи с указанными обстоятельствами, наличием реальной угрозы для жизни и здоровья населения прокуратурой в суд направлено исковое заявление об обязанности Правительства Самарской области привести в соответствие с санитарно-эпидемиологическими правилами указанный сибиреязвенный скотомогильник.

При этом как в ходе проверки, так и в ходе судебного разбирательства департамент ветеринарии Самарской области, представляющий интересы Правительства региона, не соглашался с доводами прокуратуры, стремясь переложить эту обязанность на органы местного самоуправления.

Решением Ленинского районного суда г. Самары от 16.06.2014, оставленным без изменения Самарским областным судом, требования прокуратуры удовлетворены.

В 2015 г. решение суда по указанному исковому заявлению исполнено в полном объеме: по всему периметру скотомогильника установлено ограждение, исключающее случайный доступ людей и животных; сформированы по всему внутреннему периметру канавы; скотомогильник обозначен предупреждающей табличкой с надписью «Сибирская язва»; обеспечен контроль за недопущением использования территорий, находящихся в санитарно-защитной зоне сибиреязвенного скотомогильника, для проведения хозяйственной деятельности (организации пастбищ, пашни, огородов, водопоев, работ, связанных с выемкой и пере-

мещением грунта, строительства жилых, общественных, промышленных или сельскохозяйственных зданий и сооружений).

Помимо сибиреязвенного скотомогильника опасность для граждан и животных представляют и простые скотомогильники.

Всего на территории Самарской области расположен 461 подобный скотомогильник, который образован в период с 1960-х гг. по 2002-е гг., из них действующих – 204. Прокуратурой установлено, что всего 5 скотомогильников находятся на балансе хозяйствующих субъектов, остальные 456 являются бесхозными. Из общего количества простых скотомогильников не соответствует ветеринарно-санитарным правилам 141, все бесхозные.

Как установлено проверкой, только за 2014 – 2015 гг. на скотомогильниках области захоранивались трупы животных со следующими болезнями: бешенство, лептоспироз и бруцеллез.

Данные заболевания согласно приказу Минсельхоза России от 09.03.2011 № 62 «Об утверждении перечня заразных и иных болезней животных» включены в перечень заразных и иных болезней животных и соответственно являются опасными для человека и животных, что ввиду их распространения из-за неконтролируемого состояния и использования скотомогильников может повлечь за собой возникновение чрезвычайной ситуации.

При этом оставление их в ненадлежащем состоянии способствует тому, что размещение биологических отходов, образующихся в результате жизнедеятельности населения и деятельности хозяйствующих субъектов, не контролируется.

Согласно заключению, полученному из управления Роспотребнадзора по Самарской области, бесконтрольное размещение биологических отходов в не соответствующие требованиям ветеринарно-санитарного законодательства скотомогильники влечет неблагоприятную санитарно-эпидемиологическую обстановку, способствующую возможности распространения различных заболеваний как у человека, так и у животных.

Прокуратурой установлено, что Правительством Самарской области мер к приведению данных скотомогильников в соответствие с ветеринарно-санитарными правилами не принималось.

Прокуратурой с привлечением специалистов департамента ветеринарии Самарской области установлен список неблагополучных пунктов по особо опасным и карантинным болезням животных на территории области.

Также проведен анализ запланированных средств бюджета области на текущий и плановый периоды, в ходе которого установлено, что средства областного бюджета на мероприятия по приведению скотомогильников в соответствие с требованиями законодательства не предусматривались.

В целях установления бесхозности скотомогильников в управлении Росреестра по Самарской области запрошены сведения о регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним прав на такие объекты недвижимости, как «скотомогильник» или «биотермическая яма». Кроме этого, у органов местного самоуправления запрашивались сведения об имеющейся информации о собственниках, расположенных на территории скотомогильников.

В итоге проверки в 2015 г. в суд прокуратурой направлены исковые заявления об обязанности Правительства Самарской области организовать мероприятия по приведению более 141 скотомогильников, которые расположены на территории 15 районов и 1 городского округа, в соответствие с ветеринарно-санитарными правилами сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов.

Исковые требования в отношении каждого скотомогильника изложены в иске подробно с указанием координат расположения скотомогильника и перечня мероприятий, которые необходимо провести для приведения их в соответствие с ветеринарно-санитарными правилами.

Например, обязать Правительство Самарской области организовать мероприятия по приведению в соответствие с Ветеринарно-санитарными правилами сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов, утвержденными Главным государственным ветеринарным инспектором Российской Федерации от 04.12.1995 № 13-7-2/469, скотомогильник, расположенный в 2,0 км от с. Конезавод на территории сельского поселения Хорошенькое муниципального района Красноярский, на высоте 2,5 м, обустроить навес длиной 6 м, шириной 3 м, устроить вал, исключая случайный доступ людей и животных, установить запирающее устройство на крышку люка, опознавательный знак.

В настоящее время по 9 исковым заявлениям требования прокуратуры удовлетворены в полном объеме, остальные находятся в стадии рассмотрения.

В настоящее время распоряжением Правительства Самарской области утвержден Сводный перечень неиспользуемых скотомогильников, подлежащих ликвидации. Во взаимодействии с органами контроля и муниципальными образованиями проводится процедура ветеринарно-санитарного освидетельствования неиспользуемых скотомогильников (эпизоотологическое и лабораторно-бактериологическое обследование).

На очереди завершающий этап работ – ликвидация неиспользуемых скотомогильников, безопасных в ветеринарно-санитарном отношении (демонтаж имеющихся конструкций, засыпка грунтом образовавшихся ям и траншей).

Д.А. Стадник,
Симферопольский межрайонный
природоохранный прокурор

Из практики прокурорского надзора за исполнением законов об охране недр

В силу географического расположения и уникальных природных факторов Крым исторически развивался в санаторно-рекреационном направлении. Вместе с тем на территории республики функционирует значительное количество промышленных предприятий, доля которых составляет почти 17%.

Производство строительных материалов на территории республики составляет 4,4% в структуре общего промышленного производства. Всего согласно архивным данным учтено 279 месторождений по 24 видам полезных ископаемых. В разработке находятся 135 месторождений. Минерально-сырьевой потенциал представлен месторождениями сырья для производства строительных материалов (178 месторождений, или 63,8%), ископаемыми топливно-энергетического комплекса (44 месторождения, 15,8%), водами питьевыми, техническими, минеральными и термальными (17 месторождений, 6,1%), металлургическим сырьем (10 месторождений, 3,6%), горно-химическим сырьем (Министерства, 1,1%), другими видами сырья (27 месторождений, 9,7%). Основу топливно-энергетического сырья составляют углеводороды: нефть, природный газ и газовый конденсат.

Это обуславливает особую актуальность прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользования.

Республика Крым с 18.03.2014 принята в Российскую Федерацию. До настоящего времени надзорная деятельность органов прокуратуры осуществляется в условиях фактической незавершенности процессов интеграции республики в правовую систему Российской Федерации.

На первоначальном этапе интеграции основная задача при организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны и использования недр заключалась в оказании содействия органам государственной власти субъекта Российской Федерации при принятии соответствующих нормативных правовых актов. Данное содействие выражалось в направлении информации руководству Совета Министров Республики Крым, Министерства экологии и природных ресурсов Республики Крым.

В результате 08.12.2014 принято распоряжение Минприроды России № 34-р, Совета министров Республики Крым № 1300-р «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Республике Крым». В последующем приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок предоставления в пользование полезных ископаемых данного вида, организацию регионального экологического надзора в данной сфере.

С учетом требований п. 3.12 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» и п. 10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» первостепенное значение уделено выполнению контролирующими органами обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений в сфере охраны окружающей среды.

Вместе с тем в условиях переходного периода данные органы были организованы не в полном составе, не имели надлежащего правового обеспечения. Это обусловило активизацию межведомственного взаимодействия, применения максимального спектра прокурорских полномочий.

При сложившихся ограничениях по ввозу в Крым строительных материалов спрос на них на рынке существенно возрос.

Преимущественно реализовывались материалы местного происхождения (известняк, щебень, морской песок, диабазы), фактически началась интенсивная добыча полезных ископаемых.

При отсутствии сформированных систем обобщенных данных о состоянии природопользования и негативного влияния на окружающую среду (реестров, кадастров и других учетных сведений) основным источником информации при организации надзора в данной сфере являются архивные материалы статистического учета, реестры и кадастровые данные органов власти Республики Крым, действовавших на ее территории в составе Украины.

В результате анализа полученных данных определены наиболее интенсивно разрабатываемые ранее месторождения полезных ископаемых, истребована информация о недропользователях в Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Крым, территориальных органах Росприроднадзора, Ростехнадзора, Роспотребнадзора.

Установлено, что в указанных органах какая-либо информация о разработке месторождений отсутствует, сведения о недропользователях формируются только при их обращении за получением лицензии или в результате проверок по обращениям граждан.

С учетом таких обстоятельств органами прокуратуры с соблюдением требования об исключении подмены полномочий контролирующих органов, организованы комплексные проверки по вопросам эксплуатации объектов добычи полезных ископаемых.

По результатам установлены многочисленные нарушения, выражавшиеся в добыче полезных ископаемых за границами отведенных предприятиям лицензионных площадей либо вообще при отсутствии лицензии (завершении срока ее действия), проведении фактической добычи полезных ископаемых под видом проведения опытно-промышленной разработки месторождений, их эксплуатации в отсутствие правоустанавливающих документов на землю.

Так, на территории Сакского района предприятию предоставлен участок площадью 3,1 га для геологического изучения недр. При этом на основании протокола от 09.10.2013 заседания коллегии Госкомиссии Украины по запасам полезных ископаемых при Государственной службе геологии и недр Украины проведение геологического изучения, в том числе опытно-

промышленная разработка известняка, должно быть прекращено, а разработка месторождения возможна только при получении лицензии на добычу полезного ископаемого.

В результате такого незаконного использования недр государству нанесен ущерб на сумму более 700 млн руб. По материалам проверок в органы досудебного следствия направлено 11 постановлений в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в результате рассмотрения которых Следственным комитетом Российской Федерации по Республике Крым возбуждено 9 уголовных дел по признакам составов преступлений, предусмотренных ст. 171, 255 УК РФ. По результатам судебного рассмотрения в настоящее время по двум уголовным делам приняты судебные решения.

Кроме того, по фактам пользования недрами с нарушением условий лицензий, технических проектов прокуратурой республики в орган экологического надзора направлено 21 постановление о привлечении виновных юридических лиц и их руководителей к административной ответственности, по результатам их рассмотрения на виновных наложены штрафы на сумму более 7 млн руб., в настоящее время в бюджет уплачено более 2 млн руб.

К одному из предприятий, у которого закончился срок действия лицензии на пользование недрами, предъявлен иск о запрещении деятельности и приостановке добычи полезных ископаемых до оформления документов, предоставляющих право на их добычу. Производство по делу прекращено в связи с исполнением предприятием требований прокурора и получением соответствующей лицензии.

Помимо нарушений законодательства об охране недр и недропользовании выявлены факты несоблюдения требований по охране атмосферного воздуха, в сфере обращения с отходами, охране труда, санитарных норм, привлечения к труду лиц без оформления трудовых договоров, реализации недропользователями готовой продукции по цене, которая не соответствует первичной бухгалтерской документации, что ведет к занижению налогооблагаемой базы налога на прибыль юридических лиц, недополучению государственным бюджетом денежных средств.

Результативность данных проверок во многом является следствием комплексного подхода к их проведению.

В качестве доказательств фактического осуществления коммерческими структурами деятельности по разработке карьеров прокурором использованы различные источники информа-

ции, в том числе сведения о расходовании электроэнергии и ее получателей, товарно-сопроводительные документы на отпущенные стройматериалы, полученные от покупателей, архивные данные о пользователе недр.

Данные о добыче недр за пределами лицензионной площади и объемах незаконно добытых полезных ископаемых на стадии проверки получены на основании вывода *специалиста-маркшейдера*, по возбужденным уголовным делам в последующем проведены соответствующие землеустроительные экспертизы.

Положительно зарекомендовала себя практика закрепления за природоохранным прокурором надзора за уголовно-процессуальной деятельностью по уголовным делам указанной категории, возбужденным по материалам в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, последующего поддержания по ним обвинения в суде.

С учетом выявленных нарушений, прокуратурой дана оценка эффективности реализации полномочий по осуществлению экологического надзора Министерством экологии и природных ресурсов Республики Крым.

Проверка деятельности данного органа показала, что Министерством самостоятельные организационные и надзорные мероприятия в сфере охраны и использования недр осуществляются ненадлежащим образом. При невозможности проведения плановых проверок обращения граждан о нарушениях закона рассматриваются неполно и несвоевременно, по их результатам исчерпывающие и адекватные меры, направленные на восстановление интересов государства в сфере недропользования, не приняты.

Выявлены в данном органе также нарушения порядка производства по делам об административных правонарушениях.

Одной из причин распространенности нарушений закона в сфере недропользования является ненадлежащая деятельность Министерства при рассмотрении обращений, связанных с выдачей лицензий на право пользования недрами, допускаемая при этом волокита, а также отсутствие межведомственного взаимодействия с иными государственными органами контроля, деятельность которых имеет отношение к недропользователям.

Так, установлено, что одному из предприятий выдана лицензия на разработку месторождения, расположенного на земельном участке сельскохозяйственного назначения, находящемся в собственности физических лиц. При этом собственники земли возражали против ее использования для добычи недр.

Дополнительной прокурорской проверкой также установлено, что указанным предприятием в Министерство предоставлены поддельные документы о наличии необходимого технического обеспечения для осуществления деятельности в сфере недропользования.

С целью устранения выявленных нарушений закона внесены представления Министру экологии и природных ресурсов Республики Крым. Приняты меры к их устранению, к ответственности привлечено пять должностных лиц.

На современном этапе для Крыма важным является вопрос разработки комплекса мероприятий, направленных на проведение рекультивации нарушенных земель за счет средств Республики Крым, создания системы перспективного взимания денежных средств в счет затрат на рекультивацию земель, которые могут быть понесены республикой в будущем.

И.Г. Борзенко,
Томский межрайонный
природоохранный прокурор
Томской области

Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров

В условиях ежегодно складывающейся сложной лесопожарной обстановки на территории Российской Федерации, в том числе Томской области, остро стоит проблема сохранения природных богатств, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного характера.

В 2015 г. на территории Томской области общей площадью 2195 га зарегистрировано 132 лесных пожара, из них на лесной площади – 2089 га. Катастрофическая ситуация складывалась в 2012 г., когда общая площадь 547 лесных пожаров приблизилась к 300 тыс. га, из них лесная площадь более 256 тыс. га.

Изложенное потребовало разработки и реализации комплекса дополнительных организационно-правовых мер на данном направлении.

Основные направления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере установлены приказом 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», а также указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2011 № 127/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров».

С учетом указанных документов, специфики области на региональном уровне издано указание прокурора Томской области от 14.02.2013 № 12/7/1 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране лесов от пожаров, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного характера», которым определены основные принципы и задачи прокурорского надзора, разработаны конкретные мероприятия, направленные на укрепление состояния законности в указанной сфере, в том числе на этапе подготовки к пожароопасному сезону.

В настоящее время для активизации работы уполномоченных органов на указанном направлении практикуется проведение межведомственных совещаний, рабочих встреч, обсуждение спорных вопросов, возникающих в практической деятельности, на заседаниях межведомственной рабочей группы по вопросам противодействия правонарушениям и преступлениям в лесопромышленном комплексе при Томском межрайонном природоохранном прокуроре.

Учитывая поставленные перед природоохранной прокуратурой задачи по повышению квалификации прокурорских кадров, специализирующихся на организации и обеспечении надзора за исполнением природоохранного законодательства, в январе 2015 г. проанализировано состояние законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров. В результате природоохранной прокуратурой прокурорам городов и районов направлено информационное письмо методического характера с приложением образцов актов прокурорского реагирования в рассматриваемой сфере.

С целью предотвращения нарушений в сфере охраны лесов от пожаров, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного характера осуществляются мероприятия по

правовому просвещению, разъяснению требований пожарной безопасности в лесах.

Для информирования населения о правилах пожарной безопасности в лесах на стенде природоохранной прокуратуры вывешен информационный материал о профилактике лесных пожаров. На этапе подготовки к пожароопасному сезону 2015 г. с председателями садовых некоммерческих товариществ, расположенных в лесных массивах, проведены беседы о требованиях законодательства в рассматриваемой сфере, вручены памятки, включающие основные правила поведения на лесных участках и прилегающих к лесу территориях.

При организации работы в сфере охраны лесов от пожаров особое внимание уделяется вопросам нормативного правового регулирования. В текущем году выявлено и опротестовано 20 незаконных правовых актов органов местного самоуправления, все протесты рассмотрены и удовлетворены, оспоренные правовые акты отменены либо приведены в соответствие с действующим законодательством.

Основанием для прокурорского вмешательства стали 9 нормативных правовых актов администраций сельских поселений Томского и Шегарского районов, регулирующих порядок проведения профилактических выжиганий сухой растительности.

Например, администрацией Зоркальцевского сельского поселения Томского района принято постановление от 23.04.2012 № 114 «О запрете неконтролируемых выжиганий сухой растительности на территории муниципального образования «Зоркальцевское сельское поселение».

Утвержденный данным постановлением Регламент проведения профилактических выжиганий предусматривал создание штаба по проведению выжигания травы, формирование групп для проведения разведки, порядок оформления разрешения, выдаваемого администрацией поселения на проведение подобных работ. Названное постановление противоречило требованиям ст. 53 Лесного кодекса Российской Федерации, ст. 21 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», п. 72(1), 72(2) Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 390, Методическим рекомендациям по проведению выжигания сухой травянистой растительности, утвержденным приказом МЧС России 23.01.2014 № 2-

4-87-1-19 по согласованию с Минприроды России, Минрегионразвития России, Минсельхозом России. По протесту прокурора незаконный муниципальный правовой акт администрацией поселения отменен.

Также опротестованы 9 постановлений администраций сельских поселений Томского района, которыми утверждены планы мероприятий по обеспечению пожарной безопасности.

Так, планом мероприятий по обеспечению пожарной безопасности на территории Спасского сельского поселения на 2015 г., утвержденным постановлением администрации Спасского сельского поселения Томского района от 13.03.2015 № 40, обязанности по проведению мероприятий по обеспечению пожарной безопасности возлагались на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, лесничих, а также участкового уполномоченного, что противоречит ст. 53, 81 Лесного кодекса Российской Федерации, ст. 19, 21, 25 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», подп. 9 п. 1 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По протесту прокурора муниципальный правовой акт приведен в соответствие с действующим законодательством.

Также опротестованы два постановления администраций сельских поселений Томского и Шегарского районов, которыми на неограниченный срок на территории поселений введен особый противопожарный режим, а также режим ограничения на посещение населением лесов. Изложенные ограничения противоречили требованиям ч. 5 ст. 11, ст. 53, 53.5, ч. 1 ст. 84 Лесного кодекса Российской Федерации, ч. 2 ст. 30 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». В связи с этим на отдельные положения постановлений прокурором принесены протесты, по результатам их рассмотрения незаконные муниципальные правовые акты отменены.

Основные усилия природоохранной прокуратуры сосредоточены на обеспечении надлежащей реализации органами и учреждениями лесного хозяйства мероприятий, обеспечивающих своевременное обнаружение, ограничение распространения и ликвидацию природных пожаров.

Проведенная в 2015 г. проверка показала, что необходимая готовность к наступлению пожароопасного сезона Департаментом лесного хозяйства Томской области и Областное государст-

венное специализированное бюджетное учреждение «Томская база авиационной охраны лесов» (далее – ОГСБУ «Томская авиабаза») не обеспечена.

Установлено, что в нарушение требований ч. 1 ст. 52, ч. 1 ст. 53, ч. 2 ст. 53.1 Лесного кодекса Российской Федерации Сводным планом тушения лесных пожаров Томской области на 2015 год ряд мероприятий, направленных на обеспечение готовности сил и средств к пожароопасному сезону 2015 г., предусмотрен уже после его наступления. Так, проведение проверок соблюдения физическими и юридическими лицами, использующими лесные участки на землях лесного фонда, правил пожарной безопасности в лесах, связанных с очисткой лесосек, наличием сил и средств предупреждения природных пожаров, планировалось в период до 15.05.2015.

Несмотря на то что для выполнения авиационных работ в течение пожароопасного сезона текущего года ОГСБУ «Томская авиабаза» планировалось привлечение воздушных судов, на момент проверки соответствующие договоры заключены не были. Размещение авиабазой заказа для выполнения указанных работ в порядке, предусмотренном ст. 42, 59 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», произведено без учета возможности раннего наступления пожароопасного сезона.

Так, извещение о проведении электронного аукциона на выполнение лесоавиационных работ на самолете в границах Томской области с местом базирования воздушного судна в с. ПарABELЬ размещено в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 18.03.2015, проведение аукциона предусмотрено только на 03.04.2015. Еще в более поздний срок авиабазой запланировано заключение трех договоров на выполнение лесоавиационных работ на территории Томской области на самолете с местом базирования воздушного судна в д. Головино, а также на вертолетах с местом их базирования в с. Каргасок и с. Колпашево.

Проверка также показала, что надлежащая готовность к пожароопасному сезону сил и средств четырех государственных учреждений, обеспечивающих на территории Томской области в 2015 г. охрану лесов от пожаров, в том числе тушение природных пожаров: ОГСБУ «Томская авиабаза», областное государственное автономное учреждение (ОГАУ) «Томсклесхоз», ОГАУ

«Первомайский лесхоз», ОГАУ «Верхнекетский лесхоз», не обеспечена.

В нарушение ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», подп. 3 п. 3 распоряжения Администрации Томской области от 23.01.2015 № 41-ра «О создании ОГАУ «Первомайский лесхоз», подп. 3 п. 3 распоряжения Администрации Томской области от 23.01.2015 № 42-ра «О создании ОГАУ «Верхнекетский лесхоз» государственное задание для вновь созданных указанных государственных учреждений утверждено Департаментом лесного хозяйства Томской области только 02.03.2015.

Вопреки требованиям ч. 1 ст. 52, ч. 1 ст. 53, ч. 1 ст. 53.1 Лесного кодекса Российской Федерации оснащение пожарно-химических станций, находящихся в ведении ОГАУ «Первомайский лесхоз» и ОГАУ «Верхнекетский лесхоз» необходимой противопожарной техникой, оборудованием и инвентарем, укомплектование личным составом на момент проверки не было обеспечено.

В силу прямого указания п. 1 разд. 6 Положения о пожарно-химических станциях, утвержденного приказом Рослесхоза от 19.12.1997 № 167, вся имеющаяся пожарная техника, оборудование, инвентарь, средства транспорта и связи должны быть приведены в полную готовность к работам по тушению лесных пожаров за месяц до начала пожароопасного сезона. Вопреки изложенным требованиям недвижимое имущество, техника, оборудование, инвентарь, необходимые для функционирования пожарно-химических станций, по состоянию на 20.03.2015 ОГАУ «Первомайский лесхоз» и ОГАУ «Верхнекетский лесхоз» не были переданы.

Недостаточно были укомплектованы и пожарно-химические станции II и III типа, закрепленные за ОГСБУ «Томская авиабаза», что не соответствует требованиям приложения 2 к Положению о пожарно-химических станциях.

Например, в Верхнекетской, Первомайской и Тимирязевской пожарно-химических станциях III типа отсутствовали 6 автомобилей бортовых повышенной проходимости грузоподъемностью до 6 тонн, 3 авторемонтные мастерские, не в полном объеме приобретены насосные станции производительностью 800 – 1600 л/мин (недокомплект – 2), радиостанции (недокомплект – 66), ранцевые лесные огнетушители (недокомплект – 4), пожарные

лопаты (недокомплект – 44), пожарные топоры-мотыги (недокомплект – 120) и т.д.

Не соответствовала штатной численности фактическая численность лесопожарных формирований ОГСБУ «Томская авиабаза», ОГАУ «Томсклесхоз» ОГАУ «Первомайский лесхоз», ОГАУ «Верхнекетский лесхоз», участвующих в тушении пожаров, которая составляла 200 человек, что значительно ниже нормативных требований, установленных Положением о пожарно-химических станциях, Инструкцией по авиационной охране лесов, утвержденной приказом Рослесхоза от 22.09.1997 № 122. Более того, на момент проверки в Аргат-Юльской пожарно-химической станции I типа фактически был трудоустроен только 1 человек, в Тегульдетской пожарно-химической станции I типа – 2 человека, в Кедровской и Кожевниковской пожарно-химических станциях I типа – по 3 человека.

По данным на 20.03.2015, использование 19 камер видеонаблюдения на территории Томского, Шегарского, Кожевниковского районов, обеспечивающих обнаружение лесных пожаров, не было возможно в связи с отсутствием оплаты поставщикам услуг (операторам сотовой связи).

Прокурорская проверка также показала, что необходимые меры по судебному понуждению арендаторов, не выполнивших мероприятия по противопожарному обустройству лесов, предусмотренные проектами освоения лесов, уполномоченным органом не принимались.

Факты невыполнения мероприятий (содержание и реконструкция дорог противопожарного назначения, устройство, прочистка и обновление противопожарных минерализованных полос и др.) нашли свое отражение в отчете ФГУП «Рослесинфорг», подготовленном во исполнение государственного контракта на выполнение работ по государственной инвентаризации лесов. По результатам рассмотрения названного отчета уполномоченный орган ограничился направлением соответствующих писем арендаторам.

Для устранения выявленных в ходе проверки нарушений действующего законодательства природоохранным прокурором внесено представление начальнику Департамента лесного хозяйства Томской области. По результатам его рассмотрения органом лесного хозяйства приняты дополнительные меры для укомплектования лесопожарных формирований, дооснащены техникой и

инвентарем вновь созданные ОГАУ «Первомайский лесхоз» и ОГАУ «Верхнекетский лесхоз», произведено доукомплектование специалистами пожарно-химических станций.

С целью обеспечения своевременного обнаружения лесных пожаров заключены государственные контракты, предусматривающие привлечение воздушных судов для выполнения лесоавиационных работ на территории области, обеспечено надлежащее функционирование камер видеонаблюдения за пожарной опасностью в лесах. Департаментом лесного хозяйства Томской области активизирована работа по привлечению к административной ответственности лесопользователей, не выполнивших на территории арендованных лесных участков противопожарные мероприятия. За допущенные нарушения на этапе подготовки к пожароопасному сезону четыре должностных лица Департамента лесного хозяйства Томской области привлечены к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, природоохранным прокурором в суд предъявлено шесть исковых заявлений о возложении на лесопользователей обязанности выполнить противопожарные мероприятия, предусмотренные проектами освоения лесов (все рассмотрены и удовлетворены).

В ходе надзорной деятельности природоохранной прокуратурой также выявлены факты неэффективного использования Департаментом лесного хозяйства Томской области и ОГСБУ «Томская авиабаза» бюджетных средств, обеспечивающих реализацию государственной политики в сфере охраны лесов от пожаров, что противоречит требованиям ст. 28, 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Установлено, что в 2013 г. Департаментом лесного хозяйства Томской области за счет средств бюджета Томской области для обеспечения лесоавиационных работ приобретен вертолет Robinson R-44, цена государственного контракта составила более 26 млн руб. В 2014 г. названное воздушное судно передано в оперативное управление ОГСБУ «Томская авиабаза», у которого отсутствуют штатные специалисты, квалификация которых позволила бы обеспечивать обслуживание воздушного судна и его непосредственную эксплуатацию. Специального помещения, необходимого для хранения судна, особенно в зимний период, также не имеется.

Изложенные обстоятельства привели к необходимости привлечения для эксплуатации вертолета ЗАО «Авиапредприятие «Ельцовка», которому названное воздушное судно передано в аренду. При этом цена государственного контракта, предусматривающего выполнение авиапредприятием полетов в 2015 г., составила 908 тыс. руб. Произвольное определение условий договора аренды повлекло использование арендатором по устному согласованию с начальником авиабазы в июле 2015 года вертолета за пределами Томской области.

По представлению природоохранного прокурора руководством государственного органа приняты дополнительные меры, направленные на повышение эффективности авиапатрулирования с использованием вертолета, обеспечение раннего обнаружения и тушения лесных пожаров. За допущенные нарушения начальник ОГСБУ «Томская авиабаза» привлечен к дисциплинарной ответственности.

В ходе прохождения пожароопасного сезона основные нарушения в деятельности органов и учреждений лесного хозяйства связаны с ненадлежащим реагированием на лесные пожары.

При изучении в ОГСБУ «Томская авиабаза» первичных документов, связанных с тушением лесных пожаров, установлено, что в нарушение требований ч. 2 ст. 51, ст. 52, 53.4, ч. 1 ст. 57, п. 4 ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации просчеты должностных лиц авиабазы в наращивании группировки, необоснованное отвлечение сил и используемой лесопожарной техники привели к значительному увеличению площади лесных пожаров, длительной невозможности ликвидации возгораний.

Так, установлен факт несвоевременного направления и необоснованного отвлечения сил и техники, принимающих участие в тушении пожара, обнаруженного в кварталах 6, 170 Нарымского участкового лесничества Парабельского лесничества, что повлекло невозможность своевременной локализации пожара и привело к увеличению его площади к моменту ликвидации более чем в 2,5 раза.

Неверная оценка динамики природного пожара, обнаруженного в квартале 53 Суйгинского участкового лесничества Молчановского лесничества на площади в 10 га, несвоевременное и недостаточное наращивание группировки привели к невозможности своевременной локализации пожара, площадь которого составила 190 га, при этом тушение пожара проводилось более недели. По-

добные случаи несвоевременного принятия организационных мер к тушению пожаров являются неединичными и допущены при ликвидации шести лесных пожаров, возникших в июне – июле 2015 г. на территории Суйгинского участкового лесничества Молчановского лесничества, Белоярского участкового лесничества Верхнекетского лесничества.

Для устранения нарушений закона природоохранным прокурором внесено представление начальнику Департамента лесного хозяйства Томской области, в ходе его рассмотрения подробно разобрана тактика тушения лесных пожаров, внимание сотрудников органов лесного хозяйства обращено на необходимость повышения эффективности маневрирования лесопожарных формирований.

При проведении проверки исполнения Департаментом лесного хозяйства Томской области переданных полномочий в области лесных отношений природоохранной прокуратурой установлены нарушения при организации внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по контролю за выданными предписаниями, случаи недостаточного контроля за устранением выявленных нарушений.

Вопреки требованиям п. 1 ч. 2 ст. 10 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 ряде случаев внеплановые выездные проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей назначены спустя значительное время после истечения срока исполнения выданных предписаний, что приводило к длительному невыполнению лесопользователями обязанностей в лесной сфере, в том числе в пожароопасный сезон. С такими нарушениями проведены проверки исполнения предписаний ООО «Таежное», рядом индивидуальных предпринимателей.

Например, Департаментом индивидуальному предпринимателю выдано предписание о необходимости к 10.05.2014 произвести доукомплектование пункта сосредоточения средств пожаротушения и инвентаря в г. Колпашево. Внеплановая проверка, проведенная спустя 8 месяцев после истечения указанного срока, показала, что нарушения не устранены, только после этого к предпринимателю приняты меры судебного понуждения.

Допускались должностными лицами Департамента и нарушения законодательства об административных правонарушениях.

Вопреки требованиям ст. 4.5, ст. 29.10 КоАП РФ в ряде случаев в постановлениях в качестве времени совершения административного правонарушения указан период свыше года, находящийся за пределами срока давности привлечения к административной ответственности. В нарушение ст. 4.1, 4.3 КоАП РФ в отдельных постановлениях размеры административных штрафов, назначенных юридическим лицам, в том числе совершившим идентичные нарушения, при наличии отягчающих обстоятельств различной степени не мотивированы. Системный характер носили нарушения ч. 1 ст. 29.11 КоАП РФ о порядке объявления постановлений по делам об административных правонарушениях.

Выявлены факты несвоевременного проведения должностными лицами ОГКУ «Томсклес» проверок лесного законодательства, что привело к прекращению дел об административных правонарушениях в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности. Также лесничими допускались факты длительного устранения недостатков при возвращении протоколов об административных правонарушениях на основании п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ.

Для устранения нарушений законодательства природоохранным прокурором внесено представление начальнику Департамента лесного хозяйства Томской области. По результатам его рассмотрения органом лесного хозяйства приняты организационные и иные меры, направленные на устранение нарушений.

Заместителю начальника Департамента, курирующему данное направление работы, строго указано на недостаточный контроль за деятельностью Комитета государственного лесного контроля и пожарного надзора, руководитель которого после внесения представления освобожден от занимаемой должности.

При проведении проверок в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих леса, Томской межрайонной природоохранной прокуратурой установлены случаи неукomплектования пунктов сосредоточения противопожарного оборудования, неочистки мест рубок от порубочных остатков и иные нарушения правил пожарной безопасности в лесах.

При проведении проверки эксплуатации предприятиями нефтегазодобывающего комплекса вахтовых поселков природоохранной прокуратурой выявлены факты отсутствия необходи-

мого инвентаря в пунктах сосредоточения противопожарного оборудования ООО «Газпромнефть-Восток», ООО «Томская нефть».

За допущенные нарушения по постановлениям прокурора должностные лица недропользователей привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.32 КоАП РФ (нарушение правил пожарной безопасности в лесах), с целью устранения выявленных нарушений руководителям юридических лиц внесены представления.

В связи с выявленными нарушениями при проведении санитарных рубок лесных насаждений на территории Корниловского лесничества природоохранным прокурором в суд направлен иск о возложении на индивидуального предпринимателя Д. обязанности произвести сплошную санитарную рубку лесных насаждений лиственных пород в невыполненном объеме, очистку лесосеки от порубочных остатков, вывоз с мест ведения работ ранее заготовленной древесины, иск рассмотрен судом и удовлетворен.

Учитывая, что проблема лесных пожаров приобрела общегосударственный масштаб, прокурорский надзор в сфере охраны лесов от пожаров, безусловно, будет сохранять свою актуальность.

С учетом этого задачей органов прокуратуры является обеспечение действенного прокурорского надзора в сфере охраны лесов от пожаров федеральными органами, органами государственной власти, местного самоуправления, лесопользователями.

Изложенное требует организации на системной основе надзорных мероприятий в названной сфере, начиная с осенне-зимнего периода, предшествующего очередному пожароопасному сезону. Пристальное внимание следует уделять выполнению уполномоченными органами обязанностей по предупреждению лесных пожаров, подготовке сил и средств пожаротушения к пожароопасному сезону, целевому расходованию бюджетных средств.

Особое значение приобретает координирующая роль органов прокуратуры, направленная на повышение эффективности межведомственного взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов, в том числе деятельность межведомственных рабочих групп. Важную роль играет правовое просвещение органами прокуратуры населения по вопросам соблюдения требований пожарной безопасности в лесах.

И.С. Кушелевский,
Хабаровский межрайонный
природоохранный прокурор
Хабаровского края

Из практики прокурорского надзора за исполнением органами государственного контроля (надзора) законодательства об охране водных биологических ресурсов

Конституционными нормами российского законодательства установлено право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, а также обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Хабаровский край занимает пятое место по объемам вылова рыбных ресурсов в Российской Федерации. Так, ежегодно предприятиями рыбохозяйственного комплекса Хабаровского края добывается более 250 тыс. тонн водно-биологических ресурсов.

Анализ состояния законности в сфере рыболовства на территории Хабаровского края позволил сделать вывод о необходимости выделения таких основных направлений надзора за исполнением законодательства об охране водных биологических ресурсов, как надзор за исполнением законов, оценка полноты и эффективности осуществления уполномоченными органами государственного контроля и надзора; надзор за исполнением законодательства при изъятии, учете, хранении и уничтожении изъятых незаконно добытых водных биологических ресурсов и продуктов их переработки; надзор за законностью принятия правоохранительными органами процессуальных решений по фактам незаконной добычи и транспортировки водных биоресурсов и продуктов их переработки.

Функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, рационального использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биоресурсов и среды их обитания на территории Хабаровского края, Амурской области и Еврейской автономной области Росрыболовство наделило Амурское терри-

ториальное управление (далее – АТУ), поднадзорное Хабаровскому межрайонному природоохранному прокурору.

Выделим основные нарушения, выявляемые в деятельности АТУ.

Нарушение сроков рассмотрения заявок на предоставление водных биологических ресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в пользование в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Например, две заявки рассмотрены по истечении 12 месяцев, при том что сроки их рассмотрения составляют от 10 до 30 дней. Нарушения сроков рассмотрения заявок были допущены в отношении 12 заявителей. Для устранения нарушения природоохранным прокурором внесено представление.

Нарушения при проведении конкурсов на предоставление рыбопромысловых участков. Прокурором установлен факт использования рыбопользователем подложных документов на участие в конкурсе на предоставление рыбопромыслового участка. Для устранения нарушения природоохранным прокурором в прокуратуру субъекта направлен проект искового заявления о признании конкурса в части недействительным.

Необоснованное освобождение должностными лицами отделов государственного контроля, надзора и рыбоохраны виновных лиц от административной ответственности, а также бездействие должностных лиц по осуществлению своих обязанностей в сфере привлечения нарушителей к административной ответственности. Так, в ходе проведенной проверки Николаевского-на-Амуре отдела государственного контроля, надзора и рыбоохраны установлено, что на протяжении пяти месяцев с начала 2015 г. отделом не было проведено ни одного контрольно-надзорного мероприятия, 29 протоколов были составлены только по ст. 20.25 КоАП РФ (уклонение от исполнения административного наказания), при этом по ст. 8.37 КоАП РФ протоколы не составлялись; при установлении вины должностных лиц предприятий, действовавших в интересах этих предприятий, пять юридических лиц были необоснованно освобождены от административной ответственности. Для устранения нарушений руководителю АТУ Росрыболовства внесено представление, должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Неполнота принимаемых уполномоченными в сфере государственного контроля мер по выявлению нарушений действующего законодательства. Так, по результатам проверки работы отделов АТУ Росрыболовства в местах лова водно-биологических ресурсов выявлен ряд нарушений, допущенных рыбопользователями: нарушение правил рыболовства, незаконное занятие земельных участков, самовольное занятие лесных участков, самовольное занятие водного объекта или использование его не по назначению и т.д. Для устранения выявленных нарушений руководителям организаций внесено 8 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 27 должностных лиц. Возбуждено 48 дел об административных правонарушениях по ст. 7.1, 7.6, 7.9, 8.2, 8.37, 8.42 КоАП РФ, которые рассмотрены и удовлетворены, виновным лицам назначены наказания, в суд направлено 2 исковых заявления о запрете переработки биоресурсов.

В связи с выявленной неполнотой принимаемых мер при осуществлении контрольно-надзорных полномочий начальнику Управления лесами, а также руководителю Амурского ТУ Росрыболовства внесены представления. По результатам рассмотрения представления к дисциплинарной ответственности привлечен руководитель КГКУ «Николаевское лесничество». Руководителем Амурского ТУ Росрыболовства к дисциплинарной ответственности привлечены начальники территориальных отделов и иные должностные лица, всего 5 лиц.

Непринятие мер, направленных на возмещение ущерба, причиненного водным биоресурсам. Например, в ходе проверки установлено, что уполномоченными органами не заявлялись иски в суд о взыскании причиненного ущерба с правонарушителя.

Нарушения, совершаемые в сфере осуществления надзорной деятельности за соблюдением законодательства при изъятии, учете, хранении и уничтожении изъятых незаконно добытых водных биологических ресурсов и продуктов их переработки. К таким нарушениям относятся, например, несоблюдение надлежащего порядка уничтожения незаконно добытых водных биологических ресурсов. Так, Федеральным законом от 20.04.2014 № 57-ФЗ ст. 54 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» была дополнена новацией, согласно которой безвозмездно изъятые или конфискованные водные биоресурсы, относящиеся к осетровым, лососевым видам

рыб, подлежат возвращению в среду обитания. Указанные водные биоресурсы в случае, если их физическое состояние не позволяет вернуть их в среду обитания, а также продукты их переработки, в том числе икра, подлежат незамедлительному уничтожению.

В развитие указанной правовой нормы уже 31 мая 2007 г. Правительством Российской Федерации принято постановление, утвердившее Правила реализации и уничтожения безвозмездно изъятых или конфискованных водных биологических ресурсов и продуктов их переработки, которыми установлено, что решение о возвращении в среду обитания безвозмездно изъятых водных биоресурсов либо об уничтожении водных биоресурсов, а также продуктов их переработки, включая икру, принимается должностными лицами Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации и Федерального агентства по рыболовству, обнаружившими факт незаконной добычи (вылова) водных биоресурсов при осуществлении своих полномочий: при этом перечни указанных должностных лиц должны утверждаться уполномоченными органами.

Во исполнение указанной нормы Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральное агентство по рыболовству утвердили своими приказами перечни уполномоченных должностных лиц. Ведомственный правовой акт, регулирующий указанные вопросы, Министерством внутренних дел Российской Федерации долгое время принят не был.

Отсутствие утвержденного перечня должностных лиц Министерством внутренних дел РФ приводило к тому, что решение об уничтожении водных биоресурсов, а также продуктов их переработки, включая икру, принимали сотрудники ППС, ГИБДД, участковые уполномоченные милиции, оперативные уполномоченные милиции, дознаватели и другие лица. Отсутствие правового акта, четкой регламентации создавало предпосылки к совершению коррупционных проступков должностными лицами МВД.

По требованию прокуроров для выхода из сложившейся ситуации, на местах руководители органов внутренних дел издавали свои приказы, в которые, однако, включали все возможные

должности по штатному расписанию, в том числе инспекторов ГИБДД и вневедомственной охраны.

Обобщив указанную проблему, в начале 2015 г. Хабаровская межрайонная природоохранная прокуратура проинформировала прокуратуру Хабаровского края, которая через управление Генеральной прокуратуры по Дальневосточному федеральному округу обратилась в МВД России. Итогом рассмотрения информации стало принятие 15 августа 2015 г. МВД России приказа № 824, которым был утвержден необходимый перечень должностных лиц МВД.

Следующим проблемным фактором, влияющим на состояние законности при уничтожении водно-биологических ресурсов, является несоблюдение надлежащего способа уничтожения незаконно добытых водных биологических ресурсов. Ветеринарно-санитарные правила сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов, утвержденные Министерством сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, регулируют отношения в области ветеринарии в целях защиты животных от болезней, выпуска безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиты населения от болезней, общих для человека и животных.

Согласно п. 1.2 Ветеринарно-санитарных правил сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов, утвержденных Минсельхозпродом России 04.12.1995 № 13-7-2/469, трупы животных и птиц, ветеринарные конфискаты (мясо, рыба, другая продукция животного происхождения), выявленные после ветеринарно-санитарной экспертизы, другие отходы, получаемые при переработке пищевого и непищевого сырья животного происхождения, являются биологическими отходами.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района относит широкий круг вопросов, в том числе участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предупреждение чрезвычайных ситуаций – это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное

уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения.

В соответствии с п. 6.10 Ветеринарно-санитарных правил ответственность за устройство, санитарное состояние и оборудование скотомогильника (биотермической ямы) в соответствии с указанными Правилами возлагается на местную администрацию, руководителей организаций, в ведении которых находятся эти объекты.

Пунктом 6.1 Ветеринарно-санитарных правил установлено, что скотомогильники и биотермические ямы, принадлежащие организациям, эксплуатируются за их счет, остальные – являются объектами муниципальной собственности.

Еще в 2007 г. Николаевской-на-Амуре городской прокуратурой в городской суд в порядке ст. 45 ГПК РФ направлено 10 исковых заявлений к органам местного самоуправления Николаевского района об обязанности их организовать и обеспечить устройство, санитарное состояние и оборудование скотомогильника (биотермической ямы). По результатам рассмотрения исковых заявлений Николаевским-на-Амуре городским судом вынесены определения об отказе в принятии исковых заявлений в связи с тем, что они не подлежат рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства. И до настоящего времени указанный вопрос по существу не рассмотрен.

Отсутствие скотомогильника или биотермической ямы на территории того или иного муниципального образования приводит к тому, что изъятые водные биоресурсы, а также продукты их переработки, включая икру, уничтожаются соответствующими органами с нарушением ветеринарно-санитарных правил, а именно: путем утопления в водоемах, закапывания в землю, сжигания, раздавливания тяжелой техникой, а также смешивания с землей, и не исключает фактов коррупционных злоупотреблений должностных лиц.

Выходом из сложившейся ситуации стало принятие совместного с правоохранительными и контролирующими органами решения об уничтожении изъятых водных биологических ресурсов в водоемах путем утопления (в том числе с учетом труднодоступности отдельных мест выявления незаконно добытых биоресурсов). Данный способ действовал с 2007 г., пока Комсомоль-

ская природоохранная прокуратура не обжаловала в 2015 г. законность действий АТУ Росрыболовства по уничтожению указанным способом.

Не менее значимым фактором, негативно влияющим на состояние законности при уничтожении водных биологических ресурсов, является систематическое нарушение сроков уничтожения водных биоресурсов, а также продуктов их переработки, включая икру.

Сложившаяся судебная практика по рассмотрению уголовных дел, предусмотренных ст. 256 УК РФ (незаконная добыча водно-биологических ресурсов), 258¹ УК РФ (незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации), а также ранее широко применявшейся ст. 175 УК РФ (приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем) требует от органов предварительного следствия доказывания и установления факта животного, а не искусственного происхождения икры и рыбы осетровых и лососевых пород, а также видового разграничения рыбы осетровых пород на осетра и калугу. Доказательством этому служит акт или осмотр изъятых водных биоресурсов специалистом-ихтиологом. Отсутствие подтверждения животного происхождения икры и рыбы зачастую приводит к вынесению оправдательных приговоров.

Объективные, а также субъективные причины нередко приводят к нарушению сроков (незамедлительности) уничтожения биоресурсов и продуктов их переработки, включая икру, в связи с чем изъятые биоресурсы ОВД передаются на ответственное хранение специально уполномоченным юридическим лицам, использующим холодильное оборудование, с которыми УВД края заключало соответствующие договоры. Неперечисление УВД края денежных средств за хранение изъятых биоресурсов приводило к различным злоупотреблениям указанных юридических лиц (ненадлежащему хранению, утрате и хищению вещественных доказательств и т.п.), а сами водно-биологические ресурсы зачастую хранились месяцами без принятия процессуальных решений об их уничтожении.

Проверками устанавливались и нарушения ведения книг учета вещественных доказательств, во время изъятия и уничто-

жения не взвешивались изъятые биологические ресурсы, в актах не указывалось место и время уничтожения, способ уничтожения, вид изъятых биоресурсов.

Сказанное позволяет сделать вывод, что, несмотря на привлечение больших государственных сил и средств по сохранению водных биологических ресурсов, положительную практику, позволяющую противодействовать преступным проявлениям в сфере незаконного оборота водных биологических ресурсов, эффективность работы контролирующих и правоохранительных органов далека от совершенства и нуждается в повышении.

Конечно, помимо всего прочего, требуется активизация работы органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, с целью пресечения незаконной транспортировки водных биологических ресурсов, их легализации, а также привлечения к уголовной ответственности организаторов преступных групп, а также дальнейшего совершенствования работы контролирующих органов, направленная на обеспечение надлежащего и своевременного выявления правонарушений их надлежащей фиксации и принятия мер обеспечительного характера для возмещения ущерба.

А.В. Изместьев,
Ямало-Ненецкий
природоохранный прокурор
Ямало-Ненецкого
автономного округа

Из опыта прокурорского надзора за исполнением законодательства о промышленной безопасности опасных производственных объектов

Основные угрозы экологического характера в Арктической зоне России – увеличение загрязнения и деградация компонентов природной среды в условиях растущей антропогенной нагрузки, накопление отходов; высокие риски и затраты при освоении природных ресурсов; глобальные климатические изменения и их влияние на зону распространения вечной мерзлоты, развитие

опасных гидрометеорологических, ледовых и других природных процессов, увеличение риска и ущерба от этих процессов.

В связи с этим особую роль играет обеспечение экологической безопасности, а также реабилитация загрязненной природной среды.

В настоящее время в Ямало-Ненецком округе открыто 233 месторождения углеводородного сырья, из которых только 72 находятся в промышленной разработке, 19 месторождений подготовлены к эксплуатации. На 142 месторождениях ведутся разведочные работы.

С учетом значительного увеличения ежегодно выявляемых органами прокуратуры округа нарушений закона в сфере охраны земли и почв (в 2013 г. выявлено 258 нарушений закона, в 2014 г. – 382 нарушения закона) особую актуальность приобретают вопросы установления причин нефтеразливов, в том числе с целью принятия превентивных мер и исключения данных фактов в будущем.

Установление причин порыва трубопровода может осуществляться органами Ростехнадзора только в случае аварии на указанном опасном производственном объекте.

Согласно приложению 1 к Федеральному закону от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» к категории опасных производственных объектов относятся объекты, на которых транспортируются токсичные вещества, которые при воздействии на живые организмы способны приводить к их гибели, а также горючие вещества-жидкости, газы, способные самовозгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления.

Пунктом 1 ст. 3 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Федеральный закон) определено, что требования промышленной безопасности – условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в федеральных законах, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актах Президента Российской Федерации, нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, а также федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности.

Пунктом 1 ст. 9 Федерального закона на организацию, эксплуатирующую опасный производственный объект, возложена обязанность своевременно информировать в установленном по-

рядке федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, его территориальные органы, а также иные органы государственной власти, органы местного самоуправления и население об аварии на опасном производственном объекте.

Статьей 1 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» раскрыты понятия аварии и инцидента. Так, авария – разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ; инцидент – отказ или повреждение технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, отклонение от установленного режима технологического процесса.

Нефть является природным жидким токсичным продуктом, содержит легкоиспаряющиеся вещества, опасные для здоровья и жизни человека и для окружающей среды. При перекачке и отборе проб нефть относят к III классу опасности.

Таким образом, нефть в силу своих физико-химических свойств является веществом, которое при попадании на объекты природной среды (вода, почва) вызывает их загрязнение, высокая токсичность нефти является причиной уничтожения растительного покрова и организмов, имеющих контакт с загрязненной почвой.

Следовательно, порыв промыслового трубопровода, повлекший разлив нефтесодержащей жидкости, является аварией.

Порядок проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому и атомному надзору, утвержден 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» (далее – Порядок).

Согласно п. 6 Порядка организация должна передать оперативное сообщение об аварии по образцу в течение 24 часов с момента возникновения аварии в: территориальный орган Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Служба), осуществляющий надзор за объ-

ектом, либо в территориальный орган Службы, на территории деятельности которого произошла авария; вышестоящий орган или организацию (при наличии таковых); орган местного самоуправления; государственную инспекцию труда по субъекту Российской Федерации; профсоюзную организацию; страховую компанию, с которой заключен договор обязательного страхования гражданской ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии, инцидента на опасном объекте; соответствующий орган прокуратуры.

Ростехнадзором не определены критерии отнесения порывов нефтепроводов, связанных с разливом нефти, к инциденту и аварии. В связи с этим предприятия топливно-энергетического комплекса квалифицируют порывы нефтепроводов при выбросе нефти в окружающую среду как инциденты. Это не позволяет своевременно проводить расследование причин аварий под председательством органов Ростехнадзора, устанавливать виновных лиц.

Ямало-Ненецкой природоохранной прокуратурой проанализирована ситуация в данной сфере. Установлено, что на территории региона в 2014–2015 гг. не зафиксировано фактов аварий. При этом произошло более 2000 инцидентов, в том числе связанных с разливом нефти.

Для решения данной проблемы нами принято решение о формировании административной практики в данной сфере с последующим принятием мер реагирования к хозяйствующим субъектам и органам контроля.

Так, в текущем году по факту несообщения в орган Ростехнадзора сведений об аварии в отношении юридического лица возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 9.1 КоАП РФ. По итогам рассмотрения дела юридическое лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 200 тыс. руб.

При авариях, связанных с разрушением сооружений и (или) технических устройств, неконтролируемым взрывом и (или) выбросом опасных веществ, в состав комиссии по техническому расследованию включается должностное лицо федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль в области охраны окружающей среды, а также для уточнения данных

о последствиях аварии и уровнях загрязнения, привлекаются соответствующие эксперты (экспертные организации), аккредитованные в установленном порядке для проведения соответствующих качественных и количественных измерений.

В необходимых случаях в состав комиссии по техническому расследованию могут включаться представители предприятий – изготовителей оборудования (технических устройств), при эксплуатации которого произошла авария.

В ходе проведения расследования комиссия по техническому расследованию осуществляет следующие мероприятия:

производит осмотр, фотографирование (в цвете), а в необходимых случаях – видеосъемку, составляет схемы и эскизы места аварии, протокол осмотра места аварии;

взаимодействует со спасательными подразделениями;

опрашивает очевидцев аварии должностных лиц, получает от них письменные объяснения;

выясняет обстоятельства, предшествовавшие аварии, устанавливает причины их возникновения;

выясняет характер нарушения технологических процессов, условий эксплуатации оборудования;

выявляет нарушения требований норм и правил промышленной безопасности;

проверяет соответствие объекта или технологического процесса проектным решениям;

проверяет качество принятых проектных решений и внесенных в них изменений;

проверяет качество технической документации на эксплуатацию поднадзорного Службе объекта;

устанавливает причины аварии, сценарий ее (его) развития на основе опроса очевидцев, рассмотрения технической документации, экспертных заключений (при необходимости), следственного (технического) эксперимента, результатов осмотра места аварии и проведенной проверки (расследования);

определяет допущенные нарушения требований промышленной безопасности, послужившие причиной аварии, и лиц, ответственных за допущенные нарушения;

предлагает меры по устранению причин аварии, а также предупреждению возникновения подобных аварий;

определяет в установленном порядке ориентировочный (предварительный) размер причиненного вреда, включающего

прямые потери, социально-экономические потери, потери из-за неиспользованных возможностей.

Комиссия по техническому расследованию может привлечь к расследованию причин аварии, повреждения экспертные организации и специалистов в области промышленной безопасности (безопасности ГТС), изысканий, проектирования, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, изготовления оборудования и в других областях.

Финансирование расходов на техническое расследование причин аварии осуществляется организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, на котором произошла авария.

Таким образом, проведение расследования причин аварий позволит компетентно ответить на вопросы соответствия эксплуатируемого оборудования требованиям в области промышленной безопасности, при необходимости провести экспертизу оборудования, повторную экспертизу в области промышленной безопасности при наличии обоснованных сомнений в достоверности первоначальной, установить виновных лиц, определить размер ущерба, причиненного окружающей среде, включая проведение необходимых исследований (за счет предприятия), а в конечном итоге дать своевременную и верную юридическую оценку.

М.Ю. Альшевский,
Ханты-Мансийский межрайонный
природоохранный прокурор

Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере промышленной и экологической безопасности при эксплуатации опасных производственных объектов

Ежегодно из числа выявляемых Ханты-Мансийской межрайонной природоохранной прокуратурой нарушений закона на территории автономного округа более 75% совершаются предприятиями топливно-энергетического комплекса. В первую очередь это обусловлено тем, что Югра является крупнейшим нефте-

газодобывающим регионом России, на территории которого добывается порядка 50% общероссийской нефти.

При этом, более 1/3 всех выявленных прокуратурой нарушений связаны с невыполнением требований промышленной и экологической безопасности при эксплуатации предприятиями ТЭК опасных производственных объектов, в связи с чем данное направление надзора является для прокуратуры одним из приоритетных. В своем докладе хотелось бы отдельно остановиться на этом направлении надзорной деятельности.

По ряду субъектов Российской Федерации проходят магистральные газопроводы ОАО «Газпром», являющиеся опасными производственными объектами I класса опасности (чрезвычайно опасные). На территории ХМАО–Югры свою деятельность осуществляют 2 крупнейших газотранспортных предприятия России – ООО «Газпром трансгаз Югорск» и ООО «Газпром трансгаз Сургут». Протяженность эксплуатируемых ими на территориях округа магистральных газопроводов превышает 20 000 км.

Проверки в указанной сфере проводятся по указанию прокуратуры автономного округа по фактам аварий на трубопроводах, сопряженных с взрывом газа и его возгоранием. Данные аварии имеют большой общественный резонанс и широко освещаются в средствах массовой информации.

При проведении проверок соблюдения требований промышленной безопасности при эксплуатации газопроводов работники прокуратуры столкнулись с тем, что отсутствовали нормативные правовые акты, регулирующие эксплуатацию магистральных газопроводов. Сами предприятия руководствовались только лишь внутренними стандартами ОАО «Газпром».

Должностными лицами Ростехнадзора проверки по фактам указанных аварий надлежащим образом не проводились, причины их возникновения с целью недопущения в будущем фактически не анализировались, виновные лица к административной ответственности не привлекались.

Тем не менее, как показала проверка, большая часть газопроводов указанных юридических лиц находится в эксплуатации свыше 20 лет.

Природоохранной прокуратурой установлено, что в нарушение требований промышленной и экологической безопасности на большинстве указанных объектов отсутствовала проектная и исполнительная документация, газопроводы эксплуатировались в

отсутствие заключений экспертиз промышленной безопасности по определению остаточного срока службы.

В связи с изложенным природоохранная прокуратура в судебном порядке обязала указанные предприятия устранить выявленные нарушения, инициировала внесение представления руководителю Северо-Уральского управления Ростехнадзора, результаты проверки опубликованы в средствах массовой информации.

Помимо нарушений при эксплуатации магистральных газопроводов, природоохранной прокуратурой постоянно выявлялись нарушения при эксплуатации внутрипромысловых трубопроводов.

Так, общая протяженность нефтесборных трубопроводов, расположенных на территории округа, превышает 150 000 км. При этом на указанных объектах ежегодно происходят многочисленные порывы, серьезно загрязняющие окружающую среду.

И вновь природоохранная прокуратура при осуществлении надзора в рассматриваемой сфере столкнулась с отсутствием необходимых нормативных документов, предельно четко и ясно регулирующих вопросы эксплуатации нефтепроводов и водоводов, а также проведения экспертиз промышленной безопасности.

Проблема высокой аварийности трубопроводов заключается не только в отсутствии нормативного регулирования, но и в проведении необъективных экспертиз промышленной безопасности.

Фактически на сегодняшний день 50% промысловых трубопроводов на территории ХМАО – Югры отработали свой нормативный ресурс, при этом практически на все указанные трубопроводы имеются положительные заключения экспертиз промышленной безопасности, согласно которым трубопроводы пригодны к дальнейшей эксплуатации. Однако указанные заключения экспертиз не отражают реальное состояние защищенности трубопроводов от порывов, проводятся в рамках технических заданий нефтегазодобывающих предприятий и в большинстве случаев не способствуют снижению аварийности. Подтверждением сказанного являются статистические данные по ХМАО – Югре, указывающие на то, что ежегодно в округе происходит свыше 3000 порывов трубопроводов, на которые имелись положительные заключения таких экспертиз.

При этом при проверке экспертных организаций и выяснении причин порывов трубопроводов прокурором установлено, что экспертиза дает лишь вероятностную оценку, а действующие

методики не позволяют объективно оценить состояние трубопроводов.

Так, согласно методике толщинометрия трубопровода протяженностью 1 км проводится только в двух местах, что не дает возможность дать объективную оценку состоянию опасного производственного объекта в целом.

Кроме того, согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», заключения экспертиз промышленной безопасности не изучаются и не утверждаются органами Ростехнадзора, а лишь регистрируются, что способствует проведению неполных и некачественных экспертиз экспертными организациями.

Основным документом, который в настоящее время устанавливает требования к эксплуатации трубопроводов для транспорта нефти, газа и попутно добываемой пластовой воды, являются «Правила по эксплуатации, ревизии, ремонту и отбраковке нефтепромысловых трубопроводов РД-39-132-94.», утвержденные 30.12.1993 Минтопэнерго России.

В то же время эти правила не зарегистрированы в Минюсте РФ, безнадежно устарели и не отражают вопросы строительства и эксплуатации трубопроводов в современных условиях. Технологии укладки труб, применения марок стали, проведения ревизий, расчетов остаточного ресурса подлежат безусловному пересмотру, уточнению с учетом современных реалий.

Несмотря на это, природоохранной прокуратурой ХМАО – Югры проводится серьезная работа по пресечению нарушений при эксплуатации трубопроводов на территории автономного округа, привлечению виновных лиц к предусмотренной законом ответственности.

В первую очередь, принято решение о формировании судебной практики по признанию незаконными экспертиз промышленной безопасности, которыми установлены дополнительные сроки эксплуатации трубопроводов, при отсутствии к тому достаточных оснований. Судами первой инстанции поддержана позиция природоохранной прокуратуры, однако эти судебные решения являются в настоящий момент предметом рассмотрения судов апелляционной инстанции по жалобам ответчиков.

Кроме того, по указанию прокуратуры автономного округа природоохранной прокуратурой дается оценка бездействию работников Северо-Уральского управления Ростехнадзора (далее –

Управление), должностные лица которого предусмотренные законодательством меры ограничительного характера в указанной сфере не применяют, меры административного воздействия в полном объеме не используют.

С целью надлежащей организации надзорной работы Управления в сфере эксплуатации внутрипромысловых нефтепроводов природоохранной прокуратурой проведено межведомственное совещание, итогом которого явилось улучшение результатов надзорной деятельности указанного государственного органа.

Должностными лицами Управления при проведении плановых проверок изучаются эксплуатационные паспорта трубопроводов, устанавливается наличие экспертиз промышленной безопасности по определению допустимого срока эксплуатации трубопроводов, пресекаются случаи эксплуатации трубопроводов с хомутами и ремонтными муфтами, которые являются временными средствами устранения утечек, по фактам некатегорийных отказов трубопроводов проводятся административные расследования, по выявленным нарушениям закона виновные лица привлекаются к административной ответственности по ст. 9.1 и ст. 9.19 КоАП РФ.

Ежегодно природоохранной прокуратурой выявляются факты эксплуатации опасных производственных объектов (трубопроводов, газораспределительных пунктов и др.) в отсутствие разрешений на ввод в эксплуатацию, построенных без соответствующих разрешений на строительство.

При этом значительно различаются санкции, установленные КоАП РФ, за эксплуатацию объектов капитального строительства без соответствующих разрешений, применяемые к нарушителям законодательства в рассматриваемой сфере. Так, санкция ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за *эксплуатацию* объекта капитального строительства без разрешения на ввод его в эксплуатацию, составляет всего от 10 000 руб. до 20 000 руб., что для нефтяных компаний является крайне незначительной суммой. Это, по нашему мнению, не отвечает установленным ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ целям административного наказания. Вместе с тем санкция ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за *строительство* объекта капитального строительства без соответствующего разрешения, составляет от 500 тыс. руб. до 1 млн руб., что может отвечать целям предупре-

ждения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

На наш взгляд, эксплуатация объекта капитального строительства без соответствующего разрешения создает угрозу возникновения аварийной ситуации и может привести к еще большим негативным последствиям, чем строительство объекта капитального строительства без разрешения, представляется целесообразным увеличение штрафных санкций по ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ на уровне ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ.

Также природоохранной прокуратурой ХМАО–Югры в случае выявления фактов эксплуатации опасных производственных объектов, являющихся объектами капитального строительства, обязательно рассматриваются вопросы по привлечению к ответственности виновных лиц за нарушения требований промышленной безопасности. Материалы прокурорских проверок являются основанием для возбуждения органами Ростехнадзора дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 9.1 и ст. 9.19 КоАП РФ.

К примеру, проверкой, проведенной природоохранной прокуратурой, установлено, что ООО «РН-Юганскнефтегаз» на протяжении 1 года в отсутствие предусмотренного ст. 55 Градостроительного кодекса РФ разрешения осуществляло эксплуатацию объекта капитального строительства «Система транспортировки газа Майского региона».

Указанный объект по признаку транспортировки взрывопожароопасных веществ (попутного нефтяного газа) отнесен к категории опасных производственных объектов и имеет протяженность свыше 68 километров. Вместе с тем его эксплуатация также осуществлялась без внесения в реестр опасных производственных объектов (что невозможно сделать до ввода в эксплуатацию объекта капитального строительства) и в отсутствие договора страхования гражданской ответственности организации за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей среде в результате аварии на опасном производственном объекте (что невозможно до внесения опасного объекта в соответствующий реестр).

Указанными действиями юридического лица была поставлена под угрозу промышленная и экологическая безопасность жителей автономного округа, в связи с чем по материалам проверки Северо-Уральским управлением Ростехнадзора возбужде-

ны дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ (нарушение требований промышленной безопасности), ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ (эксплуатация объекта капитального строительства в отсутствие разрешения на ввод в эксплуатацию), ст. 9.19 КоАП РФ (несоблюдение требований об обязательном страховании гражданской ответственности), природоохранной прокуратурой в суд заявлен иск о запрещении эксплуатации трубопровода. Общая сумма штрафов превысила 800 тыс. руб.

Ежегодно природоохранной прокуратурой выявляются нарушения требований промышленной безопасности при эксплуатации нефтегазодобывающих скважин.

Нарушения в большинстве случаев заключались в невыполнении недропользователями мероприятий, направленных на предотвращение аварийных выбросов нефтяной эмульсии, а также охрану недр. В частности, недропользователями в установленном порядке не выполнялись мероприятия по консервации и ликвидации скважин.

После установления таких обстоятельств природоохранная прокуратура обратилась в суды с требованиями устранить указанные нарушения, которые судами, как правило, удовлетворяются.

При этом также нельзя не отметить позицию законодателя, внесшего в Градостроительный кодекс РФ изменения и исключившего скважины из числа объектов капитального строительства, что позволило сделать процесс строительства и ввода в эксплуатацию скважин бесконтрольным, что создало почву для совершения правонарушений.

Проведенными проверками установлено, что по заявлениям юридических лиц Северо-Уральским управлением Ростехнадзора в отсутствие необходимых оснований исключаются из реестра опасных производственных объектов системы газопотребления (газопроводы, работающие на газу, и котельные), что делает указанные объекты практически безнадзорными и потенциально опасными.

Согласно позиции государственного органа основанием исключения из соответствующего реестра является отсутствие в технологическом процессе работы вышеуказанных объектов массы опасного вещества (газа) менее 1 тонны, которое одновременно находится или может находиться в системе газопотребления.

В то же время необходимо учитывать, что Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», вне зависимости от массы газа, относит газораспределительные станции, сети газораспределения и сети газопотребления к опасным производственным объектам, для которых устанавливается II класс опасности (в случае транспортировки природного газа под давлением свыше 1,2 мегапаскаля) и III класс опасности для всех остальных объектов, не отвечающих данному критерию.

Неправомерные действия федерального органа государственной власти приводят к исключению объектов, использующих газ в виде основного топлива, из числа поднадзорных Ростехнадзору ввиду бесконтрольности, увеличивают вероятность их эксплуатации с нарушениями требований промышленной безопасности, возникновения аварийных ситуаций с возгоранием газа, причинения вреда жизни и здоровью граждан, а также материального ущерба.

В связи с выявленными нарушениями природоохранной прокуратурой в судебном порядке такие действия Северо-Уральского управления Ростехнадзора признаны незаконными. Все судебные решения вступили в законную силу.

В заключение хотелось бы отметить, что в настоящее время федеральное законодательство, регулирующее вопросы промышленной безопасности, требует существенного обновления, необходимы четкие запреты и регламенты действий при эксплуатации опасных производственных объектов, исключение двойного толкования норм действующего законодательства. Если не будет четкого нормативного регулирования эксплуатации трубопроводов, нефтяных скважин и других опасных производственных объектов, органам прокуратуры не удастся снизить высокую аварийность данных объектов, а следовательно, и принять все необходимые меры по защите окружающей среды, жизни и здоровья людей.

Содержание

Введение.....	3
<i>Андронович К.Е.</i> Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления.....	4
<i>Некрасов Д.С.</i> Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства при добыче общераспространенных полезных ископаемых.....	10
<i>Петренив Д.В.</i> Деятельность природоохранного прокурора по выявлению и устранению нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха.....	15
<i>Зубко М.В.</i> Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о пожарной безопасности в зоне радиоактивного загрязнения лесов Брянской области.....	18
<i>Чистякова И.Л.</i> О состоянии прокурорского надзора в сфере охраны озера Байкал.....	20
<i>Гаркуша В.В.</i> Из опыта прокурорского надзора за исполнением законов об охране водных биологических ресурсов.....	29
<i>Фесенко Р.К.</i> О результатах прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства в деятельности Министерства лесного хозяйства Кировской области.....	32
<i>Почтарев А.Ю.</i> Из практики прокурорского надзора за исполнением земельного и водного законодательства при передаче в частную собственность земельных участков.....	37
<i>Максимова Е.М.</i> Вопросы правоприменительной практики межрайонной природоохранной прокуратуры Московской области в области водоохранного законодательства и законодательства об особо охраняемых природных территориях.....	44
<i>Белокуров В.А.</i> Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране водных объектов при осуществлении сбросов промышленных и бытовых отходов.....	49

<i>Дымолазов В.С.</i> Объекты прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления.....	52
<i>Моисеевских Л.А.</i> Из опыта исковой работы природоохранной прокуратуры по защите публичных интересов в сфере исполнения водоохранного законодательства.....	61
<i>Семенченко В.В.</i> Опыт прокурорского надзора за исполнением законов об охране водных объектов в условиях малой водности в нижнем течении реки Дон.....	80
<i>Корнилов Е.И.</i> О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере обращения с биологическими отходами в части содержания бесхозных скотомогильников.....	88
<i>Стадник Д.А.</i> Из практики прокурорского надзора за исполнением законов об охране недр.....	93
<i>Борзенко И.Г.</i> Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров.....	98
<i>Кушелевский И.С.</i> Из практики прокурорского надзора за исполнением органами государственного контроля (надзора) законодательства об охране водных биологических ресурсов.....	110
<i>Изместьев А.В.</i> Из опыта прокурорского надзора за исполнением законодательства о промышленной безопасности опасных производственных объектов.....	117
<i>Альшевский М.Ю.</i> Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере промышленной и экологической безопасности при эксплуатации опасных производственных объектов.....	122

Организация и деятельность природоохранной прокуратуры

*Сборник материалов
семинара по обмену опытом*

Подписано в печать 23.09.2016. Формат 60x90/16. Печ.л. 8,25.
Тираж 200 экз. Заказ 36.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15