

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР  
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ  
(ДОКЛАД НАЧАЛЬНИКА ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО НАДЗОРУ  
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГЕНЕРАЛЬНОЙ  
ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ А.В. ПАЛАМАРЧУКА)**

**А.В. ПАЛАМАРЧУК**

27 мая 2016 года в г. Салехарде (Ямало-Ненецкий автономный округ) состоялось оперативное совещание при Генеральном прокуроре Российской Федерации Ю.Я. Чайке по вопросу повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере соблюдения законодательства об охране окружающей природной среды субъектами недропользования в Арктической зоне России.

С основным докладом на тему "Об особенностях осуществления прокурорского надзора в сфере обеспечения соблюдения законодательства об охране окружающей природной среды субъектами недропользования в Арктической зоне России" выступил начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.В. Паламарчук.

Публикуем полный текст доклада.

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

Одним из приоритетных направлений такой работы является охрана окружающей среды в Арктической зоне. Только за 2014 - 2015 годы прокурорами входящих в нее регионов выявлено 33 тыс. нарушений законов в экологической сфере, в связи с чем принесено 773 протестов, внесено свыше 5,5 тыс. представлений, в суды направлено свыше 4 тыс. заявлений. По материалам прокуроров органами расследования возбуждено свыше 200 уголовных дел. По итогам рассмотрения мер прокурорского реагирования более 8 тыс. лиц привлечены к административной и дисциплинарной ответственности.

Размер Арктической зоны составляет 6 млн. кв. км, что превышает суммарную площадь всех стран Европейского союза. Эта территория охватывает четыре федеральных округа - Северо-Западный, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. Здесь сосредоточены огромные запасы минерально-сырьевых ресурсов, открыты и осваиваются крупные месторождения нефти, газа, угля, рудных залежей, золота, алмазов и многих других полезных ископаемых.

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

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

В Арктической зоне активно работают **многочисленные предприятия-недропользователи**, в промышленных масштабах добывающие углеводородное сырье и твердые полезные ископаемые. Их деятельность, связанная со строительством и эксплуатацией

буровых объектов, карьеров, магистральных трубопроводов, возведением необходимой инфраструктуры, является источником загрязнения природы. Это во многом предопределяет сложную экологическую обстановку в регионе.

**В этой связи повышенное внимание прокуроров обращено на соблюдение законодательства при обращении с отходами, прежде всего образуемыми в результате недропользования.** По поручению Генеральной прокуратуры в 2015 году проведены прокурорские проверки. Установлено, что зачастую хозяйствующие субъекты загрязняют довольно значительные территории.

Всего в регионах, входящих в Арктическую зону, органами прокуратуры за 2015 год выявлено более 5 тыс. нарушений в сфере обращения с отходами, внесено свыше 900 представлений, в суды направлено 684 иска. К административной ответственности по инициативе прокуроров привлечено 540 лиц.

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

В Ямало-Ненецком автономном округе на территории Южно-Тамбейского лицензионного участка в поселке Сабетта прокурорами установлены нарушения законодательства об отходах производства и потребления в деятельности ряда подрядных организаций. На территории округа имелись случаи безлицензионного сбора и обезвреживания отходов.

Оставаясь нерешенной в Арктической зоне, проблема отходов может привести к необратимым процессам в экосистеме в условиях сурового климата, слабой защищенности почв.

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

Прокурорам поручено установить собственников и пользователей этих объектов и в судебном порядке потребовать от них возмещения экологического ущерба.

В случае обнаружения опасных и ядовитых отходов в водоохранной зоне, повлекшей замор рыбы, загрязнение воды, устанавливать нанесенный ущерб окружающей среде и направлять материалы в органы следствия. В настоящее время наиболее активно такие иски полномочия реализуют лишь прокуроры Республики Саха (Якутия) и Красноярского края.

Говоря о проблеме утилизации отходов, нельзя забывать, что согласно Стратегии развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности предусмотрено создание системы мер по ограничению ввоза на территорию Арктики продукции, тары и упаковки, утилизация которых экономически и технологически не обеспечена. В этой связи Росприроднадзору необходимо проанализировать, как реализуется Стратегия в данной части, и внести предложения по ввозу в Арктику продукции в экологически чистой и разлагаемой естественным путем упаковке. Это снизит экологические риски и затраты по утилизации упаковки.

Кроме того, необходимо повысить ответственность предприятий-природопользователей за загрязнение окружающей среды. В этой связи предлагаю Генеральной прокуратуре совместно с Минприроды России, Росприроднадзором внести предложение в Правительство об увеличении административных штрафов за нарушение правил обращения с отходами.

**В ходе прокурорских проверок выявлены факты причинения вреда окружающей среде в результате прорывов нефтяных трубопроводов.**

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

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

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

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

Ежегодно на Ямале прокурорами выявляются случаи сокрытия нефтегазовыми компаниями последствий аварийных ситуаций, повлекших разлив нефти.

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

Вместе с тем работа в данном направлении как прокурорами, так и контролирующими органами ведется на недостаточном уровне. Природоохранным прокурорам следует наладить оперативный обмен информацией о фактах разливов нефти с МЧС России, Росприроднадзором, Ростехнадзором. В каждом случае, используя предоставленные полномочия, необходимо добиваться привлечения к уголовной ответственности должностных лиц предприятий, бездействие которых повлекло разлив нефти и нефтепродуктов.

Серьезную обеспокоенность экологов вызывают многочисленные законсервированные бесхозные нефтяные скважины. Объемы отходов нефтепродуктов и нефтяных загрязнений достигают десятков и даже сотен тысяч кубометров, а значительная часть хранилищ нефтешламов превратились из средств предотвращения в источники загрязнений. Нередкими являются случаи расконсервации скважин, в результате которых нефть заливает леса и водоемы.

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

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

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

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

В Ямало-Ненецком автономном округе на предприятии, разрабатывающем Новопортовское месторождение в Ямальском районе, прокуратурой вскрыт факт выброса вредных веществ в атмосферный воздух в количествах, в разы больше разрешенных объемов. В

частности, по метану превышение составило 227 тонн, по черному углероду (саже) - 284 тонны.

В Красноярском крае коммерческой организацией не обеспечивалось соблюдение нормативов допустимого воздействия на водные объекты. Содержание взвешенных веществ, марганца и ряда других опасных элементов в сточных водах выпуска существенно превышало нормативы предельно допустимых концентраций.

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

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

**Согласно Стратегии развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности предусмотрено развитие и расширение сети арктических особо охраняемых природных территорий и акваторий федерального значения, мониторинга состояния экосистем и объектов растительного мира.**

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

Вместе с тем, как показала проведенная Генеральной прокуратурой в марте текущего года проверка, Минприроды России не принимаются меры по регистрации положений об особо охраняемых природных территориях в Минюсте России и их последующему опубликованию. Минприроды России не утверждены положения о шести национальных парках, среди которых расположенные в Арктической зоне национальные парки "Беренгия" и "Онежское Поморье".

Кроме того, министерством не поставлены на государственный кадастровый учет земли пяти федеральных заповедников и девяти национальных парков, в числе которых также "Беренгия" и "Онежское Поморье".

**В текущем году органами прокуратуры усилен надзор за исполнением законодательства о возмещении экологического ущерба, взыскании платы за негативное воздействие на природную среду, прежде всего с предприятий-недропользователей.**

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

Прокурорами установлено, что территориальными органами Росприроднадзора не обеспечено перечисление в бюджетную систему платы за негативное воздействие на окружающую среду и не полностью организован государственный учет организаций, обязанных вносить данную плату. В результате за прошлый год только в Красноярском крае не внесли плату за негативное воздействие 2 тыс. хозяйствующих субъектов, а бюджетом недополучено 3 млрд. руб.

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

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

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

Например, Министерством природных ресурсов и экологии Мурманской области в 2015 году своевременно не приняты меры в отношении недропользователей, не представивших статистическую отчетность, предусмотренную условиями лицензий, что позволило виновным в нарушениях юридическим лицам избежать административной ответственности.

В текущем году в Республике Саха (Якутия) прокуратурой опротестован ряд положений регионального Закона "О недрах", которыми правоотношения в сфере установления права пользования недрами определялись не так, как это установлено федеральным законодательством.

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

Объективности ради следует отметить, что определенные сложности в осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей природной среды создают имеющиеся **пробелы в нормативном правовом регулировании данных вопросов на федеральном уровне, а также несвоевременная актуализация действующих положений**. Это особо отмечено как прокурорами, так и органами власти, контроля в тех аналитических документах, которые представлены ими в рамках подготовки к сегодняшнему мероприятию.

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

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

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

В связи с этими и другими моментами в проекте решения предусмотрены отдельные пункты, предусматривающие информирование Генеральной прокуратурой Президента страны и Государственной Думы о необходимости совершенствования федерального законодательства.

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

На Арктической территории за последние два года совершено 2912 экологических преступлений.

Несмотря на то что их общее количество в сравнении с 2014 годом в прошедшем году снизилось на 11%, оно все же остается значительным.

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

Так, в Ямало-Ненецком автономном округе полицией самостоятельно не выявлено ни одного преступления данной категории, оперативные разработки практически не осуществляются. При этом прокурорами регулярно выявляются случаи загрязнения воды, почв в результате разливов нефти и эксплуатации нефтескладов и хранилищ. По материалам прокурорских проверок возбуждено 80 уголовных дел.

Оперативные подразделения полиции не мотивированы на пресечение экологических преступлений, поскольку они относятся в основном к категориям небольшой и средней тяжести. Такой подход неприемлем.

Перспективным направлением видится реализация органами внутренних дел полномочий в рамках антикоррупционной работы. Ведь не секрет, что освоение недр Арктики осуществляется крупными компаниями, подразделения которых располагаются по всей ее территории. Можно предположить, что их деятельность направлена на извлечение сверхприбыли не только за счет интенсификации труда и производства, но и за счет игнорирования элементарных экологических требований.

Слабая работа контролирующих органов в данной сфере может также свидетельствовать о коррупционной заинтересованности, а это уже зона ответственности именно оперативных служб. И здесь никаких рамок и ограничений для их работы не усматривается.

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

"Черные копатели" подмывают берега океана мощными водяными насосами, выжигают лесные насаждения в поисках костей и останков, отнимают их у местного населения. В результате, помимо разрушения уникальных геологических объектов, наносится непоправимый ущерб окружающей среде. Однако эти факты остаются без внимания правоохранительных органов.

Недостаточная работа оперативных служб по раскрытию экологических преступлений в Арктической зоне привела к снижению удельного веса уголовных дел, направленных в суды. Если в 2013 году судебную перспективу получили 85% таких дел (700 из 821), в 2014 году - только две трети (581 из 837), то в прошедшем 2015 году - чуть больше половины (59%), или 459 из 777.

Говоря об экологическом ущербе, нельзя не остановиться на проблеме возмещения вреда, причиненного экологическими преступлениями. Его суммарный размер в регионах, входящих в Арктику, превысил 800 млн. руб. Однако в 2015 году органами предварительного следствия обеспечено возмещение лишь десятой его части (87,3 млн. руб.), при том что половина от этой суммы возмещалась добровольно (39,5 млн. руб.).

В начале года руководителями правоохранительных органов издан совместный приказ по вопросу возмещения ущерба, причиненного преступлениями. Учитывая состояние законности при расследовании преступлений в Арктической зоне, полагаю, что особое внимание при реализации приказа следует уделять противоправным деяниям в экологической сфере.

На основании изложенного прокурорам надлежит проверить полноту и законность принятых мер органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, по делам оперативного учета по выявлению, пресечению, раскрытию и предупреждению экологических преступлений.

Необходимо провести анализ исполнения органами расследования требований прокуроров, изучить практику принятия мер органами расследования к возмещению ущерба по уголовным делам о преступлениях экологической направленности. По каждому факту бездействия или принятия недостаточных мер к обеспечению возмещения ущерба принимать меры прокурорского реагирования.

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

В рамках активизации надзора за исполнением федерального законодательства в Арктической зоне прокурорам входящих в нее регионов необходимо:

- первостепенное значение уделять вопросам своевременности выявления, пресечения и реального устранения выявленных нарушений в указанной сфере;
- обеспечить превентивный характер надзорных мероприятий в этом направлении;
- активизировать межведомственное взаимодействие с правоохранительными и контролирующими органами.

Следует проводить совместные с органами Росприроднадзора прокурорские проверки на месторождениях полезных ископаемых, шире используя потенциал объединений коренных малочисленных народов Севера как важнейшего источника информации о нарушениях закона.

**Невозможно представить себе Арктику без ее огромных водных ресурсов.** Только на островах сосредоточено более 2 тыс. ледников, или почти 55 тыс. куб. км воды. По данным ООН, через десять лет 3 млрд. жителей планеты будут испытывать дефицит питьевой воды. Сохранить пресноводные запасы страны - наша стратегическая задача. Однако источником пресной воды в Арктике являются сибирские реки и озера, берущие начало за тысячи километров от Арктической зоны. Без них ледовый панцирь Арктики был бы невозможен.

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

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

Загрязнение и обмеление сибирских рек приведут к деградации водных биоресурсов Арктики. В этой связи, уважаемый Юрий Яковлевич, выношу вопрос о вовлечении в работу по защите водных ресурсов Арктики прокуроров субъектов, не входящих в Арктическую зону, однако на территории которых располагаются бассейны крупнейших северных водоносных рек. Здесь должен быть комплексный подход. Например, обмеление происходит в результате самовольного забора воды, вырубки лесов, перегораживания болот, ручьев, разграбления береговой линии, богатой общераспространенными полезными ископаемыми, и так далее. Нами в свою очередь будет разработано соответствующее указание прокурорам или отдельный приказ по вопросу защиты экосистем бассейнов крупнейших сибирских рек.

Более того, регион находится на территории четырех федеральных округов. Вместе с тем в настоящее время нужен системный, единый подход в организации и обеспечении прокурорского надзора.

Следует отметить, что в Ненецком и Чукотском автономных округах природоохранных прокуратур нет вообще, а в Красноярском крае и Республике Саха (Якутия) они имеются, но находятся на значительном удалении от полярного круга.

В этой связи назрела необходимость создания Арктической природоохранной прокуратуры, которая бы координировала работу природоохранных прокуратур, расположенных в Арктической зоне.