

10. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.11.2008 № 127 «Обзор практики применения арбитражными судами статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2009. № 2. (пункт 3).

11. См., например, постановление арбитражного суда апелляционной инстанции от 04.02.2011 по делу № А28-8142/2010-226/1; решение Арбитражного суда Кировской области от 22.03.2011 по делу № А28-11622/2010-332/1; постановление арбитражного суда апелляционной инстанции от 15.01.2010 по делу № А28-14149/2009-441/35//www.kirov.arbitr.ru (официальный сайт Арбитражного суда Кировской области).

12. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 26.09.2006 по делу № А43-3546/2006-4/74 – установление высокого процента за пользование заемными средствами является злоупотреблением правом, при котором суд может уменьшить размер процента; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 28.01.2008 № А10-2382/07-Ф02-9946/07 по делу № А10-2382/07 – установление высокого процента за пользование заемными средствами не является злоупотреблением правом.

13. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 26.09.2006 по делу № А43-3769/2006-23-60 – установление высокого процента за пользование коммерческим кредитом является злоупотреблением правом, поэтому суд может уменьшить размер процента; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 28.01.2008 № А10-2382/07-Ф02-9946/07 по делу № А10-2382/07 – установление высокого процента за пользование коммерческим кредитом не является злоупотреблением правом, поэтому суд не вправе уменьшить размер процента. Вместе с тем общая тенденция практики применения возможности снижения неустойки исходит из следующего: в соответствии с пунктом 2 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14.07.1997 № 17 «Обзор практики применения арбитражными судами статьи 333 Гражданского кодекса Российской Федерации» основанием для применения статьи 333 ГК РФ служит явная несоразмерность неустойки последствиям нарушения обязательств. Критериями для установления несоразмерности в каждом конкретном случае могут быть: чрезвычайно высокий процент неустойки, значительное превышение суммы неустойки суммы возможных убытков, вызванных нарушением обязательств, длительность неисполнения обязательств и др. Как следует из разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации, данного в определении от 21.12.2000 № 263-О, применяя статью 333 ГК РФ, суд обязан установить баланс между применяемой к нарушителю мерой ответственности (неустойкой) и оценкой действительного (а не возможного) размера ущерба, причиненного в результате конкретного правонарушения, поскольку предоставленная суду возможность снижать размер неустойки в случае ее чрезмерности по сравнению с последствиями нарушения обязательств является одним из правовых способов, предусмотренных в законе, которые направлены против злоупотребления правом свободного определения размера неустойки.

14. См. подробнее по вопросу квалификации злоупотребления правом постановление ФАС Волго-Вятского округа по делу № Ф01-2156/2010 от 26. 08.2010. Названное постановление отменено постановлением

Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.05.2011 № 15025/10 по мотивам неправильного применения статей 222, 247 Гражданского кодекса Российской Федерации.

15. Крусс В. И. Злоупотребление правом: учебное пособие. М: Норма, 2010. С. 24.

УДК 349.6:346.9

А. В. Кожин

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ

Статья посвящена исследованию эффективности работы прокуратуры России при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере экологии с 2005 по 2010 г.

Article is devoted research of overall performance of Office of Public Prosecutor of Russia at realization of supervision of execution of laws in sphere of ecology with 2005 for 2010.

Ключевые слова: прокурор, сфера экологии, полномочия прокурора, эффективность надзора.

Keywords: the public prosecutor, sphere of ecology, power of the public prosecutor, effectiveness of supervision.

Проблемы экологии в России актуальны всегда.

О современном состоянии окружающей среды сказано в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [1] и Климатической доктрине Российской Федерации [2].

В указанных выше документах дана низкая оценка деятельности государственных контролирующих и надзирающих органов, уполномоченных в сфере экологии.

Проблемы прокурорского надзора, эффективность деятельности прокуроров в сфере экологии являются предметом исследования настоящей статьи.

Начиная с 2005 г. природоохранная деятельность российской прокуратуры активизировалась. Наиболее эффективно прокуроры на данном направлении трудились в 2008 г.

Объективными причинами роста показателей являются:

во-первых, совершенствование экологического законодательства путем принятия ряда новых законов [3];

во-вторых, выделение надзора за исполнением экологического законодательства Генеральным прокурором Российской Федерации в число приоритетных;

© Кожин А. В., 2011

в-третьих, накопление прокурорами положительного опыта работы в природоохранной сфере;

в-четвертых, совершенствование взаимодействия прокуроров с органами представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды, правоохранительными органами и общественностью;

в-пятых, появление методических пособий, разработок, указаний по обеспечению природоохранной деятельности (Винокуров А. Ю., Голиченков А. Г. и др.) [4];

в-шестых, улучшение научного обеспечения природоохранной деятельности прокуратуры, в том числе и в форме подготовки диссертаций (Агеев А. А., Виноградов В. П., Червякова Ю. Г. и др.) [5];

Все это способствовало достижению большей координации в работе, исключению дублирования, сосредоточению усилий прокуратуры и других органов на решении экологических задач.

Как положительное явление следует рассматривать более активное использование прокурорами права поручать проведение проверок исполнения экологического законодательства органам, наделенным функцией экологического надзора. Сказанное вовсе не говорит о том, что прокуроры в полной мере использовали возможности других органов в сфере борьбы с экологическими правонарушениями и их предупреждения.

В ежегодном докладе Генерального прокурора Российской Федерации Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 20.04.2011 о результатах деятельности за 2010 год не прозвучали показатели работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере экологии. Почему этого не было сделано, покажет приведенный ниже анализ статистических показателей.

Количественные и в определенной мере качественные показатели природоохранной деятельности прокуратуры видны из показателей, взятых из официальных форм статистической отчетности, характеризующих работу прокуроров.

Анализ статистических данных о работе прокуроров в данной сфере за последние 5 лет свидетельствует о росте числа выявляемых прокурорами экологических правонарушений с незначительным снижением их числа в 2010 г.: 2005 г. – 130 599, 2006 г. – 205 548, 2007 г. – 241 133, 2008 г. – 290 317, 2009 г. – 286 577, 2010 г. – 258 787 (см. таблицу).

Как видно из приведенных данных, число выявленных прокурорами нарушений за анализируемый период выросло на 97,7% (2005 г. – 130 599, 2010 г. – 258 787); на 44,6% увеличилось число выявленных ими незаконных правовых актов (2005 г. – 4 916, 2009 г. – 9 421, 2010 г. – 7 112). В среднем по протестам прокуроров отменено или приведено в соответствие с законом около 90% незаконных правовых актов. На 52,6% за этот период увеличилось число выявленных прокурорами представлений (2005 г. – 28 072, 2009 г. – 46 960, 2010 г. – 42 841). По представлениям прокуроров все большее количество лиц привлекается к дисциплинарной ответственности. Так, в 2005 г. по представлениям прокуроров к дисциплинарной ответственности привлечено 9 972 лица, в 2009 г. – 28 625, в 2010 г. – 27 944, т. е. их число за этот период увеличилось на 180%. На 98,7% за это время выросло число лиц, наказанных по постановлениям прокуроров в административном порядке (2005 г. – 18 989, 2009 г. – 44 439, 2010 г. – 37 730); в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства значительно снизилось число возбужденных по направленным прокурорами материалам уголовных дел (2005 г. – 1 762, 2009 г. – 3 169, 2010 г. – 1 411), или на 24,8%.

В связи с тем, что в 2010 г. несколько снизилось общее количество выявленных экологичес-

Основные показатели прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере в 2005–2010 гг.

Показатель	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Выявлено нарушений законов,	130 559	205 548	241 133	290 317	286 577	258 787
в том числе незаконных правовых актов	4916	8258	10 667	10 383	9421	7112
Принесено протестов	4317	7599	9209	9880	9162	6783
По удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов	3933	6743	8255	8834	8308	6197
Внесено представлений	28 072	36 933	41 958	49 017	46 960	42 841
По представлению прокурора привлечено к дисциплинарной ответственности, лиц	9972	13 487	16 989	24 542	28 625	27 944
По постановлению прокурора наказано в административном порядке, лиц	18 989	33 291	38 334	45 920	44 439	37 730
Возбуждено уголовных дел	1762	3286	2530	2608	3169	1411

ких правонарушений по сравнению с 2009 г., снизились и некоторые показатели прокурорского надзора в изучаемой сфере: на 24% выявлено меньше незаконных правовых актов (2009 г. – 9 421, 2010 г. – 7 112); снизилось на 8,8% общее число внесенных прокурорами представлений (2009 г. – 46 960, 2010 г. – 42 841); на 2,3% снизилось количество лиц, привлеченных по представлению прокуроров к дисциплинарной ответственности: 2009 г. – 28 625, 2010 г. – 27 944; на 9,5% уменьшилось количество исков, направленных прокурорами в суды (2009 г. – 35 654, 2010 г. – 32 293); несмотря на это, суммы, предъявляемые по искам, выросли на 4,6% (2009 г. – 1 904 432 руб., 2010 г. – 1 992 115 руб.); на 15% снизилось число лиц, привлеченных по постановлениям прокуроров к административной ответственности (2009 г. – 44 439, 2010 г. – 37 730).

Сокращение числа лиц, привлеченных к административной ответственности по постановлениям прокуроров, объясняется повышением требовательности к контрольной деятельности органов специальной компетенции, наделенных контрольно-надзорными функциями, в части полноты принятия мер ответственности к нарушителям экологического законодательства, а также тем, что в настоящее время не установлена административная ответственность для должностных лиц, контролирующих природоохранных органов за непринятие мер по устранению нарушений экологического законодательства.

Так, в связи с напряженностью ситуации с качеством питьевой воды и состоянием поверхностных водных объектов исполнение законов в данной сфере находится на постоянном контроле у органов прокуратуры.

Прокурорские проверки исполнения водного законодательства, проведенные в Хабаровском крае, Брянской, Магаданской, Сахалинской областях, в Волжском и ряде других регионов, в части обеспечения граждан питьевой водой показали, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления не принимают должных мер по охране источников питьевого водоснабжения, восстановлению централизованных систем (водопроводов) городских и сельских поселений, внедрению современных технологий подготовки питьевой воды. Повсеместно отмечается недофинансирование водоохранных мероприятий, приводящее к критическому положению в области обеспечения населения качественной питьевой водой.

Государственный надзор в указанной сфере практически отсутствует. К примеру, проверкой обеспечения доброкачественной питьевой водой жителей Супоневского сельского поселения Брянского района установлено, что источниками во-

доснабжения населения являются 12 артезианских скважин, качество воды в которых не соответствовало требованиям безопасности по железу, мутности, а также бактериальным показателям, которые превышали нормативы от 3,6 до 5,3 раза. Программа производственного контроля качества питьевой воды отсутствовала, зоны санитарной охраны первого пояса артезианских скважин не огорожены. В целях устранения выявленных нарушений, помимо иных мер прокурорского реагирования, в суд было направлено исковое заявление о понуждении органов местного самоуправления принять меры по обеспечению граждан доброкачественной питьевой водой. Все требования прокуроров были удовлетворены.

Особую значимость это направление деятельности имеет в Волжском регионе, где Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой проводится последовательная и целенаправленная работа по выявлению и пресечению нарушений водного законодательства при сбросе сточных вод хозяйствующими субъектами в р. Волгу. Так, в 2009 г. в результате принятых прокуратурой мер была решена проблема сброса неочищенных канализационных стоков всего г. Вольска Саратовской области в р. Волгу. Волжской прокуратурой для решения данной проблемы в арбитражный суд был направлен иск о признании недействительным договора на прием сточных вод от хозяйствующих субъектов г. Вольска в систему канализации Вольского водоканала, который не имел очистных сооружений. В ходе рассмотрения данного иска по требованию прокуратуры хозяйствующие субъекты прекратили сброс сточных вод практически без всякой очистки прямо в реку и перевели стоки в пруды-испарители. В результате принятых Волжской прокуратурой мер утвержден график строительства канализационных очистных сооружений в г. Вольске, а Правительством области принято решение об увеличении финансирования на их строительство, и к 2010 г. проблема сброса неочищенных сточных вод в Волгу должна быть решена полностью.

Кроме того, прокуратурой проводится постоянная работа по восстановлению нарушенных конституционных прав граждан на свободный доступ к водным объектам в стране. Так, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой в Сергачском районе Нижегородской области был установлен факт продажи водного объекта «Бездонное озеро», представляющего собой естественный водоем площадью более 20 тыс. м² и имеющего особое историческое и культурное значение, жителю г. Москвы за 100 тыс. руб. В защиту интересов Российской Федерации и граждан данного района направлен иск

в суд о признании недействительным данного договора купли-продажи, и в апреле 2009 г. Сергачский районный суд Нижегородской области удовлетворил требования прокуратуры, признав недействительной сделку по продаже объекта (географическое название «Бездонного озера» – Тепсескуль) местной администрацией.

Следует отметить, что только в результате принятых по требованию Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры мер в Волжском бассейне построено или строится более 60 объектов водоснабжения и водоотведения, отремонтировано 140 объектов очистных сооружений; на контроле прокуратуры находятся 197 крупных предприятий-загрязнителей. Систематически осуществляемый этой прокуратурой надзор за сохранением экосистемы р. Волги (включая ее водосборную площадь) позволил добиться от хозяйствующих субъектов этого региона проведения комплекса природоохранных мер (внедрения современных технологий, оборотного водоснабжения, водоочистки и т. д.), сокращения сбросов и выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и, в конечном итоге, повышения качества воды Волги.

Одной из наиболее серьезных проблем в Российской Федерации является проблема обращения отходов производства и потребления. Скопившиеся на территории страны отходы и свалки, захоронения высокотоксичных и ядовитых веществ следует рассматривать как накопленный за многие десятилетия экологический ущерб. Общий объем накопленных неутилизованных отходов оценивается приблизительно в 82 млрд т. На территории Российской Федерации насчитывается около 11 тыс. полигонов и свалок. При этом уровень вторичного использования отходов производства составляет 35%, твердых бытовых отходов (ТБО) – 3–4%. В связи с этим прокуратурой проводится на постоянной основе работа по надзору за исполнением законодательства об отходах производства и потребления.

Анализ материалов прокурорских проверок показывает, что среди нарушений данного законодательства наибольшее распространение имеют: массовое распространение несанкционированных свалок, непринятие муниципальными органами мер к их ликвидации; принятие органами местного самоуправления не соответствующих федеральному законодательству правовых актов; отсутствие у хозяйствующих субъектов проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, а также лицензий на деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке и размещению опасных отходов, паспортов отходов; отсутствие профессиональной подготовки у должностных лиц, осуществляющих деятельность по обращению с отхо-

дами; невнесение платы за негативное воздействие на окружающую среду; сокрытие (умышленное искажение) или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации в области обращения с отходами и др. Все нарушения в данной сфере носят распространенный и массовый характер. При этом следует иметь в виду, что в целом по стране не хватает обустроенных полигонов для захоронения отходов и заводов по их переработке. В связи с этим следует считать наиболее важным направлением деятельности прокуратуры работу по взаимодействию с органами власти субъектов Российской Федерации в целях выделения бюджетных средств на создание полигонов ТБО с современной технологией по их переработке. Так, по инициативе Волжского межрегионального природоохранного прокурора, прокуратуры Ульяновской области с участием Правительства этой области, а также представителей контролирующих органов, органов местного самоуправления утверждена муниципальная целевая программа г. Ульяновска «Чистый город на 2008–2010 годы», а также схема генеральной очистки г. Ульяновска; в 2009 г. введен в эксплуатацию новый полигон ТБО; отведен земельный участок для строительства еще одного полигона ТБО и мусороперерабатывающего завода в районе с. Красный Яр (Ульяновская область). Прокурорами проводится определенная исковая работа по укреплению законности и правопорядка в данной сфере правоотношений. Так, по иску Свердловского межрайонного природоохранного прокурора в интересах неопределенного круга лиц к ООО «Сити-Строй» ликвидирована несанкционированная свалка ТБО (включая строительный мусор) общей площадью около 301 644 м², которая была расположена рядом с жилыми домами, школой и детскими садами. Также в Красноярском крае в 2009 г. прокурорами в суд направлено 484 исковых заявления о понуждении органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов (собственников земельных участков) к ликвидации около 600 несанкционированных свалок, надлежащей организации сбора, вывоза и утилизации отходов, приведению действующих полигонов в соответствие с требованиями закона. Судом удовлетворено 462 иска.

Кроме того, в соответствии со ст. 33 федерального закона от 30.12.2008 № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 федерального закона “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 12 федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» с 1 января 2010 г. запрещается размещение отходов на объектах, не внесенных в Государственный реестр объектов размещения отхо-

дов, в который вносятся только объекты, отвечающие экологическим и санитарно-эпидемиологическим нормам и правилам. Таким образом, вышеуказанные свалки с 1 января 2010 г. подлежат закрытию.

На основании изложенного всем главам городских округов и муниципальных районов объявлены предостережения о недопустимости нарушения с 1 января 2010 г. законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления. Указанное обстоятельство вызвало увеличение объявленных предостережений в 2009 г. в данной сфере правоотношений.

В связи с критической ситуацией, сложившейся в сфере охраны и использования водных биоресурсов, Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием прокуратур субъектов Российской Федерации ежегодно проводятся проверки исполнения законодательства не только об охране и использовании водных биоресурсов, но и проверки законности осуществления контрольно-надзорных полномочий органами исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. В ходе проверки, проведенной в органах власти субъектов Российской Федерации и территориальных органах Росрыболовства, в 2009 г. установлены многочисленные нарушения экологического законодательства в части коррупционных проявлений. Так, распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) «О мероприятиях по воспроизводству водных биологических ресурсов на территории Республики Саха (Якутия) на 2007–2011 годы» в нарушение ст. 15 федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» исполнителем работ по воспроизводству водных биологических ресурсов без проведения конкурсных мероприятий среди хозяйствующих субъектов в данной сфере был определен ГУП «Чернышевский рыбообразный завод», что привело к устранению всех конкурентов изначально. Данное распоряжение оспорено прокуратурой в судебном порядке.

Кроме того, прокурорами в ходе проверки выявлены факты отсутствия правовой регламентации по целым направлениям реализации контрольно-разрешительных функций. Так, прокуратурой Республики Дагестан установлено, что в нарушение действующего законодательства в республике отсутствует орган, уполномоченный определять границы рыбопромысловых участков и, соответственно, отсутствуют перечни таких участков, без которых невозможно заключение договоров на осуществление промысла водных биоресурсов, что способствует росту числа нарушений в данной сфере. По всем выявленным фактам нарушения экологического законодательства в сфере рыболовства в части коррупционных

проявлений прокурорами приняты исчерпывающие меры реагирования.

Прокурорскими проверками установлено, что ежегодно не осваиваются квоты, выделенные для осуществления рыболовства не только в научных целях, но и в целях рыбоводства и воспроизводства. Особенно неблагоприятное положение с освоением квот, выделенных в целях воспроизводства осетровых видов рыб, сложилось в ФГУ «Дагестанский» и ФГУ «Запкасрыбвод». Невыполнение задания по выпуску молоди осетровых в течение последних лет связано с невозможностью заготовить качественных производителей для ресурсного обеспечения работ по воспроизводству осетровых в результате их полного отсутствия как в реках Терек и Сулак, так и в устьевой прибрежной части Каспийского моря. За последние годы рыбзаводом при наличии квоты на добычу осетровых не заготовлен ни один производитель для заготовки икры для выращивания мальков, что свидетельствует о практическом уничтожении осетровых видов рыб в Каспийском регионе, в связи с чем для их спасения просто необходим полный запрет на вылов и оборот осетровых.

Органами Росрыболовства не всегда должным образом осуществляются возложенные на них полномочия по государственному контролю и надзору в сфере охраны и использования водных биоресурсов. Так, в их деятельности в Волжском бассейне выявлено 346 нарушений законодательства. В целях их устранения внесено 43 представления. По требованию прокуроров к дисциплинарной ответственности привлечено 27 должностных лиц этих органов. Возбуждено по переданным прокуратурой материалам 3 уголовных дела. Только в результате организованного по инициативе Волжской прокуратуры сплошного мелиоративного траления основных рыбоходных каналов дельты р. Волги был полностью очищен от браконьерских рыболовных снастей основной рыбоходный канал, по которому рыба осетровых видов движется к зимовальным ямам вверх по течению. Однако данный эффективный способ борьбы с браконьерством органами рыбоохраны не используется.

Также органами прокуратуры в 2009 г. осуществлялся комплекс мер, направленных на предупреждение, выявление и раскрытие правонарушений, совершенных в лесопромышленном комплексе. Проводились проверки исполнения лесного законодательства, в том числе законодательства о пожарной безопасности в лесах. Как показывают прокурорские проверки, в связи с реорганизацией органов управления и контроля ослаблена работа по выявлению незаконных порубок лесов и направлению соответствующих материалов в правоохранительные органы. Про-

курорами особое внимание обращалось на исполнение планов декриминализации лесной отрасли, в том числе на обмен информацией и организацию совместных мероприятий с заинтересованными министерствами и ведомствами.

С целью повышения эффективности исполнения переданных субъектам Российской Федерации полномочий в соответствии со ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации прокуратурой регулярно проводились проверки соблюдения лесного законодательства. Так, в ходе выездной прокурорской проверки соблюдения лесного законодательства в деятельности казенного предприятия Приморского края «Приморское лесохозяйственное объединение» установлено, что его подрядными организациями лесному фонду причинен ущерб на сумму более 6 млн руб. По данному факту материалы проверки переданы в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Управлением лесного хозяйства края по постановлениям природоохранного прокурора указанное казенное предприятие привлечено к административной ответственности по ст. 8.25 КоАП РФ.

В течение года прокурорами также выявлялись факты неисполнения лесного законодательства по договорам аренды лесного фонда и самовольного занятия лесных участков. Так, в 2009 г. Приморской межрайонной природоохранной прокуратурой выявлен факт самовольного занятия ООО «Инвест Групп» лесного участка, расположенного в Чугуевском филиале КГУ «Приморское лесничество», под строительство охотбазы. Кроме того, данным обществом для проведения биотехнических мероприятий неправомерно произведены распахка полей, посев сельскохозяйственных культур. При этом ООО «Инвест Групп» допущена незаконная рубка лесных насаждений, нарушения правил пожарной и санитарной безопасности в лесах, в том числе загрязнение почвы горючесмазочными материалами. По данным фактам прокурором возбуждено 5 дел об административных правонарушениях, после рассмотрения которых на ООО «Инвест Групп» наложены административные штрафы. По фактам незаконных порубок на основании постановлений прокурора в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ возбуждено 2 уголовных дела по признакам преступлений, предусмотренных ст. 260 ч. 3 УК РФ. Также генеральному директору ООО «Инвест Групп» внесено представление с требованием об устранении нарушений закона, в том числе об освобождении самовольно занятого лесного участка и приведении его в первоначальное состояние. Подготовлено 2 исковых заявления о взыскании с ООО «Инвест Групп» ущерба, причиненного лесному фонду.

Анализ состояния законности в лесной сфере свидетельствует о том, что в целом работа по выявлению и пресечению преступлений несколько активизирована. Однако остаются актуальными проблемы отсутствия лесной охраны, адекватного государственного надзора в сфере лесопользования, реального возмещения ущерба, причиненного лесным ресурсам, выявления организованных преступных формирований, занимающихся незаконной заготовкой, переработкой, оборотом леса и лесоматериалов и их легализацией, что требует усиления прокурорского надзора на данном направлении.

От эффективности работы природоохранных органов во многом зависит правопорядок в экологической сфере. Прокурорскими проверками установлено, что территориальные структуры федеральных органов исполнительной власти не в полном объеме проводят проверки, не принимают исчерпывающих мер для устранения нарушений, а также мер по возмещению ущерба, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности. При выявлении нарушений законодательства данные органы, как правило, ограничиваются лишь внесением предписаний, контроль за исполнением которых осуществляют слабо.

Кроме того, и сами органы государственного надзора допускают нарушения законов. Так, имеют место случаи создания различных административных барьеров при реализации организациями своих прав (в том числе введения не предусмотренных законодательством процедур и запретов, сборов и платежей, оказание платных услуг самими контролирующими органами), ограничения конкуренции и предоставления отдельным лицам преференций и привилегий, истребования излишних документов, волокиты при рассмотрении заявлений.

Так, в Волгоградской, Ивановской, Самарской, Саратовской, Тверской, Ярославской областях, Чувашской Республике путем обращения Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры в арбитражные суды пресечена незаконная практика предъявления территориальными управлениями Ростехнадзора требований к юридическим лицам о получении лицензии на обращение с опасными отходами. При этом данные предприятия деятельностью по обращению с отходами не занимались, а лишь накапливали их для дальнейшей передачи по возмездным договорам специализированным предприятиям, имеющим соответствующие лицензии.

В Республике Татарстан отделы Управления Ростехнадзора наделялись полномочиями по осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением предприятиями и организациями, должностными лицами и гражданами

требований в области охраны окружающей среды, в то время как Ростехнадзор лишен данных полномочий. По результатам проверки Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой в адрес руководителя Управления Ростехнадзора по Республике Татарстан принесено 5 протестов, которые рассмотрены и удовлетворены.

Кроме того, в 2009 г. в ходе прокурорских проверок исполнения законодательства отделами судебных приставов по исполнению исполнительных документов о взыскании ущерба и административных штрафов в сфере лесопользования органами прокуратуры выявлены многочисленные нарушения порядка производства исполнительных действий (нарушение сроков совершения исполнительных действий, необоснованного окончания исполнительного производства, ненаправления или несвоевременного направления сторонам исполнительного производства копий постановлений о возбуждении исполнительного производства и окончании исполнительного производства, нарушения сроков распределения взысканных денежных средств и др.). По всем фактам выявленных нарушений прокуратурой приняты меры прокурорского реагирования.

Неполнота и неэффективность мер, принимаемых судебными приставами, вызвана как слабым ведомственным контролем и недостаточным спросом со стороны руководителей служб, так и отсутствием достаточных знаний экологического законодательства для исполнения решений судов, обязывающих ответчиков обеспечить нормативную очистку выбросов в атмосферный воздух и сбросов загрязненных сточных вод, устранить нарушения при обращении с отходами производства и потребления.

Так, на низкий уровень возмещения ущерба в лесной отрасли влияет тот факт, что расчет ущерба производится с применением таксовой стоимости, что во много раз увеличивает сумму фактического ущерба, в то время как большинство незаконных порубок совершается лицами, имеющими низкие доходы. При принятии мер прокурорского реагирования прокурорами неоднократно указывалось на то, что правоохранительные и контролирующие органы должны быть ориентированы на активизацию применения обеспечительных мер, в том числе в виде наложения ареста на орудия преступления и транспортные средства. Например, в Приморском крае из 100 835 тыс. руб., подлежащих возмещению в 2009 г. по рассмотренным судами искам, фактическое взыскание произведено на сумму 2218 тыс. руб., остальные решения находятся в стадии принудительного исполнения, однако в силу указанных выше причин в 2009 г. указанные суммы не были взысканы. Сходная ситуация характерна для всех «лесных» регионов страны.

Вместе с тем для обеспечения национальной безопасности руководство страны сосредоточивает свои усилия и ресурсы на таких приоритетах устойчивого развития, как экологии живых систем и рациональном природопользовании, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны.

Стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются: сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты; ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

На состояние национальной безопасности в экологической сфере негативное воздействие оказывают истощение мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, а также наличие в Российской Федерации экологически неблагополучных регионов.

Состояние национальной безопасности в сфере экологии усугубляется сохранением значительного количества опасных производств, деятельность которых ведет к нарушению экологического баланса, включая нарушение санитарно-эпидемиологических и санитарно-гигиенических стандартов потребляемой населением страны питьевой воды, вне нормативного правового регулирования и надзора остаются радиоактивные отходы неядерного топливного цикла.

Нарастает стратегический риск истощения запасов важнейших минерально-сырьевых ресурсов страны, падает добыча многих стратегически важных полезных ископаемых.

Для противодействия угрозам в сфере экологической безопасности и рационального природопользования силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества создают условия для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формирования и реализации государственной программы по созданию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и биологических ресурсах.

Примечания

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утв. Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // Российская газета. 2009. 19 мая.
2. Климатическая доктрина Российской Федерации: утв. распоряжением Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп // Российская газета. 2009. 17 дек.

3. Кожин А. В. Развитое природоохранное законодательство – гарант эффективной борьбы с правонарушениями в сфере экологии, фактор экологического возрождения России // Актуальные вопросы права и законности: материалы «круглого стола» студентов и аспирантов 18.03.2010. М.: Изд-во МосГУ, 2010. С. 49.

4. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды: учебное пособие. М.: Изд-во МНЭ-ПУ, 1996. С. 63–85 и др.; Винокуров А. Ю. Некоторые

вопросы совершенствования методического обеспечения прокурорского надзора // Проблемы совершенствования прокурорского надзора: материалы науч.-практ. конф. М.: Изд-во НИИ Прокуратуры, 1997. С. 152–156; Юличенков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Изд-во МГУ, 1992.

5. Агеев А. А. Природоохранная деятельность органов прокуратуры Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.