



Иркутский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НАРУШЕНИЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Сборник статей
по материалам IX ежегодного
научно-практического
круглого стола*



27 мая
2022
г. Иркутск

Иркутский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации

**Проблемы предупреждения нарушений
экологического законодательства**

*Сборник статей
материалов IX ежегодного
научно-практического круглого стола
«Проблемы предупреждения нарушений
экологического законодательства»*

Иркутск, 2022

УДК 347.963

П 78

Печатается по решению Редакционно-издательского совета Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации. Протокол № 9 от 21 сентября 2022 года.

Рецензенты:

Макушенко Елена Александровна – Байкальский межрегиональный природоохранный прокурор, старший советник юстиции, кандидат юридических наук

Пархоменко Светлана Валерьевна – главный научный сотрудник Института правовых исследований Байкальского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

П 78 Проблемы предупреждения нарушений экологического законодательства : сборник статей материалов IX ежегодного научно-практического круглого стола «Проблемы предупреждения нарушений экологического законодательства». — Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022. – 142 с. – Текст : электронный.

В настоящий сборник вошли материалы IX ежегодного научно-практического круглого стола «Проблемы предупреждения нарушений экологического законодательства», состоявшегося 27 мая 2022 года на базе Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.

В сборник вошли статьи работников природоохранных и территориальных прокуратур, представителей судейского сообщества, ведущих ученых в области экологического права (включая представителей Университета прокуратуры Российской Федерации и его филиалов, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Российского государственного университета правосудия, Юридического института Иркутского госуниверситета и др.) по актуальным проблемам правотворчества и правоприменительной деятельности в природоохранной сфере.

Материалы предназначены для широкого круга работников органов прокуратуры, природоохранных государственных органов, преподавателей и студентов вузов и всех интересующихся вопросами сохранения благоприятной окружающей среды.

УДК 347.963

СОДЕРЖАНИЕ

Проблемы предупреждения нарушений экологического законодательства

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО	6
Александрова Е. В. Проблемные вопросы исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха	7
Белозерцева А. В. Практика прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства на Байкальской природной территории: проблемы и перспективы	10
Боголюбов С. А. Актуальные и перспективные вопросы современных исследований в сфере правовой охраны окружающей среды	14
Винокуров А. Ю. О понятии и содержании природоохранной деятельности российской прокуратуры	17
Грибунов О. П. Перспективные направления предупреждения правонарушений в лесной сфере	26
Гуслов Е. А. О проблемах привлечения к уголовной ответственности за нарушения правил охраны и использования недр	29
Давыдова Е. Д. Экологическое саморегулирование предприятий как элемент механизма охраны окружающей среды в Российской Федерации.	33
Дицевич Я. Б. Использование информационных ресурсов при взаимодействии органов прокуратуры с институтами гражданского общества в природоохранной деятельности	37
Дицевич Я. Б., Синькевич Р. О. Правовой статус общественных экологических инспекторов	42
Забавко Р. А. Вопросы квалификации уничтожения или повреждения	

лесных насаждений (ст. 261 УК РФ)	48
Колобов Р. Ю., Дицевич Я. Б. О необходимости закрепления основных международно-правовых природоохранных режимов в российском законодательстве	54
Куницына Е. А., Сухов В. Е. Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национального проекта «Экология»	59
Мальханова Е. В. Проблемы правовой охраны озера Байкал, как объекта всемирного наследия	65
Матвеевская О. Н., Двоеглазов Д. В. Актуальные проблемы предупреждения незаконной рубки лесных насаждений	69
Мисник Г. А. Возмещение вреда, причиненного лесным правонарушением	74
Михин А. А. Механизм выявления незаконных рубок леса, совершаемых на основании фиктивных договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан на примере практики Костромской межрайонной природоохранной прокуратуры	78
Младенова Е. В. О роли стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды	83
Мухаметов Э. Р., Устьянцев А. Н. Проблемы развития особо охраняемых природных территорий	88
Нимаева О. З. Проблемные вопросы разрешения судами Республики Бурятия гражданских дел о ликвидации несанкционированных свалок	92
Попов А. Б. О результатах исковой работы по защите водных объектов Байкальской природной территории	98
Сидорова Е. З., Тыжинов А. А. Проблемы латентности незаконных рубок лесных насаждений	102

Сироцинская А. Г. О состоянии законности в сфере исполнения законодательства об охране лесов от пожаров на территории бассейна реки Амур	107
Суворова Е. С. Практика прокурорского надзора за исполнением водного законодательства в сфере подъема и утилизации затонувших (полузатонувших) плавсредств и их остатков	115
Татарников В. Г. Проблемы совершенствования норм об уголовной ответственности за незаконную рубку	120
Тимошенко Ю. А. Проблемы квалификации экологических преступлений: несовершенство законодательства или недостатки правоприменения	124
Чураков Д. Б. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об использовании и сохранении водных биологических ресурсов	129
Шибина А. В. Проблемные вопросы совершенствования нормативной базы в экологической сфере	134
РЕЗОЛЮЦИЯ	138

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Сборник материалов сформирован по итогам IX научно-практического круглого стола «Проблемы предупреждения нарушений экологического законодательства», проведенного 27 мая 2022 года на базе Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации. В работе круглого стола приняли участие сотрудники межрегиональных, межрайонных природоохранных и территориальных прокуратур, природоохранных государственных органов, представители судейского сообщества, эколого-правовой науки, общественных экологических, образовательных и научных организаций.

Данный состав участников позволяет регулярно обсуждать актуальные проблемы применения законодательства в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы деятельности природоохранных прокуратур по выявлению, пресечению и предупреждению нарушений экологического законодательства и способствует распространению положительного опыта осуществления многосубъектной работы в указанной сфере.

По итогам работы круглого стола подготовлена резолюция, текст которой включен в настоящий сборник. Выражаем надежду на реализацию отраженных в данном документе положений.

Материалы круглого стола, включая видеозаписи трансляций круглых столов, тексты сборников докладов и отзывы участников размещены в открытом доступе на сайте ИЮИ (ф) УП РФ в разделе «конференции и круглые столы»¹.

Ответственный редактор:
доктор юридических наук, профессор
О.П. Грибунов

¹ См.: URL: <http://iuifagprf.ru/ecology/index.php>

Е. В. Александрова,

*Читинский межрайонный
природоохранный прокурор*

Проблемные вопросы исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха

В статье автор делает акцент на проблемных вопросах исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха. В работе приводится практика работы Читинской межрайонной природоохранной прокуратуры.

Ключевые слова: охрана атмосферного воздуха, прокуратура, прокурорский надзор, законодательство, правоприменительная практика.

Вопросы исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха находятся на особом контроле прокуратуры.

Основной проблемой Забайкальского края является загрязнение атмосферного воздуха опасными загрязняющими веществами в отопительный период. Уровень загрязнения атмосферного воздуха на территории края характеризуется как очень высокий, высокий и повышенный. Наиболее высоким среднегодовым уровнем загрязнения атмосферы характеризуются г. Чита, где превышение в атмосферном воздухе бенз(а)пирена и фенола ежегодно повышается, что обусловлено значительным количеством выбросов в атмосферу и частой повторяемостью метеорологических условий, неблагоприятных для рассеивания загрязняющих воздух веществ.

По результатам проверок, проводимых контролирующими органами и прокуратурой, установлено, что наиболее характерными нарушениями в области охраны атмосферного воздуха являются эксплуатация источников выбросов в отсутствие разрешительной природоохранной документации, неисполнение обязанности по осуществлению производственного контроля за охраной атмосферного воздуха как на источнике выбросов, так и в зоне влияния, отсутствие или невыполнение мероприятий по снижению негативного воздействия на атмосферный воздух в периоды НМУ, непостановка на государственный учет объектов НВОС.

Мониторинг загрязнения атмосферного воздуха осуществляется ФГБУ «Забайкальское УГМС» в 3 населенных пунктах Забайкальского края (гг. Чита, Петровск-Забайкальский и Краснокаменск) на 7 стационарных станциях наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха, 3 из которых работают в

автоматическом режиме.

Только после вмешательства природоохранной прокуратуры ФГБУ «Забайкальское УГМС» созданы и поставлены на кадастровый учет охранные зоны 7 стационарных постов наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха.

Правительством региона, уполномоченным органом государственной власти Забайкальского края не принимается мер, достаточных для снижения объема выбросов и улучшения состояния атмосферного воздуха.

В нарушение ст. 6 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» формирование территориальной (региональной) системы наблюдений за состоянием окружающей среды, которая входит в государственную систему наблюдений за состоянием окружающей среды, не обеспечено. В результате государственный мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды, в том числе атмосферного воздуха, на территории края в полном объеме не осуществляется.

По указанным фактам приняты меры реагирования. В настоящее время решается вопрос о возложении обязанности создания территориальной системы наблюдений за состоянием окружающей среды в судебном порядке.

Проведена проверка эффективности исполнения обязанности по осуществлению мер по уменьшению выбросов вредных веществ и реализации ли полномочий по регулированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий Министерством природных ресурсов Забайкальского края. Установлено, что в полном объеме такие полномочия не исполняются.

В нарушение ст. 6 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» министерством природных ресурсов Забайкальского края не обеспечено предоставление государственной услуги по согласованию мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий в электронном виде.

Данные нарушения создали неблагоприятные условия и необоснованные препятствия для своевременного получения государственной услуги хозяйствующими субъектами, эксплуатирующими источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Министру природных ресурсов Забайкальского края внесено представление, приняты меры по обеспечению предоставления госуслуги в электронном виде.

Проверками установлены факты неполноты осуществления Министерством полномочий по региональному государственному экологическому кон-

тролю (надзору), в том числе в части соблюдения обязательных требований в области охраны атмосферного воздуха.

В нарушение требований Федеральных законов «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не обеспечено наличие специального оборудования и (или) технических приборов для исследования проб (образцов) воздуха, выбросов в целях проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований. по вопросам, имеющим значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований.

Обязанность по инструментальному сопровождению экологического контроля была предусмотрена и ранее в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

На протяжении длительного времени Министерством для проведения инструментальных исследований объектов окружающей среды в пределах выделенного финансирования ежегодно заключаются государственные контракты, в рамках которых к работам по проведению отбора и химического анализа проб привлекаются аккредитованные лаборатории.

Вместе с тем, с учетом требований Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» разовое заключение государственных контрактов не обеспечивает на системной основе исполнение Министерством возложенных полномочий по своевременному привлечению лаборатории для отбора проб, исследований, в том числе непосредственно после поступления информации о нарушениях.

При этом на территории Забайкальского края расположено более 1900 объектов регионального контроля, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Из них более 1600 объектов, имеющих источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Прокуратурой ранее выявлялись многочисленные факты нарушений при осуществлении Министерством регионального экологического контроля (надзора), меры прокурорского реагирования принимались в 2020–2021 годах. Однако, до настоящего времени региональный государственный экологический контроль (надзор) организован Министерством ненадлежащим образом, расчет вреда, причиненного атмосферному воздуху в результате нарушений законодательства, и его взыскание не производится.

В настоящее время в суде находится административное исковое заявле-

ние прокурора о признании бездействия министерства природных ресурсов Забайкальского края незаконным и возложении на министерство обязанности осуществлять региональный государственный экологический контроль (надзор) с применением собственных сил и средств для отбора проб (образцов) и лабораторных исследований объектов, а также обеспечить исчисление размера вреда, причиненного компонентам окружающей среды, и взыскание указанного вреда.

Также необходимо добавить, что по итогам проведенного природоохранной прокуратурой круглого стола Министерством природных ресурсов края создана проектная группа, куда включены представители городского округа «Город Чита», научных организаций, заинтересованных федеральных и региональных органов государственной власти. По предложению прокуратуры в настоящее время ведется работа по разработке проекта закона края об охране атмосферного воздуха.

Информация об авторе

Александрова Елена Валерьевна – Читинский межрайонный природоохранный прокурор, старший советник юстиции.

УДК 347.963

Б 43

А. В. Белозерцева,

заместитель начальника отдела по надзору за исполнением законов об охране природы Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры

Практика прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства на Байкальской природной территории: проблемы и перспективы

Рассматривается практика прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства на Байкальской природной территории. Также делается акцент на проблемных вопросах данного вида прокурорского надзора.

Ключевые слова: прокурорский надзор, прокуратура, Байкальская природная территория, законодательство, правоприменительная практика.

Байкал – самое древнее пресноводное озеро планеты. Его уникальная экосистема формировалась на протяжении 25 млн. лет и оказывает влияние на глобальный климат планеты.

Байкал окружают горно-таежные ландшафты и особо охраняемые природные территории, которые сохранились в естественном состоянии и сами по себе представляют дополнительную ценность. Его гигантские запасы чистой питьевой воды (1/5 от всех мировых) могут обеспечить население Земли на многие-многие десятилетия.

Богатый растительный и животный мир Байкала очень хрупок. Здесь встречаются такие эндемичные и редкие виды животных, как пресноводная нерпа, байкальский омуль, снежный барс (ирбис) и др. Сегодня более 2 тыс. представителей флоры и фауны нуждаются в защите.

Работа Байкальской природоохранной прокуратуры организована в соответствии с требованиями Генеральной прокуратуры Российской Федерации с учетом особенностей Байкальской территории.

Результаты проверок обсуждаются на заседаниях коллегии, рабочих групп, межведомственных совещаниях. Актуальные вопросы сохранения и защиты особо ценных территорий рассматриваются на Общественном экологическом совете, в том числе во взаимодействии с Уполномоченными по правам человека, по защите прав предпринимателей.

Ежедневно осуществляется мониторинг СМИ. По опубликованным информациям о нарушениях закона и поступившим на «горячую линию» обращениям оперативно организовываются проверки, осуществляются выезды.

На постоянном контроле находятся поручения Президента Российской Федерации, реализация национального проекта «Экология». Деятельность всех прокуроров ориентирована на защиту конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду.

В целях обеспечения экологической законности серьезное внимание уделено профилактике правонарушений.

Ежегодно пресекается более 6 тысяч нарушений закона. Благодаря принятым мерам реагирования в государственном реестре скорректированы сведения о границах береговой линии озера Байкал на территории Иркутской области общей протяженностью 806 км. Таким образом обеспечено 100 % их установление.

Более 250 крупных предприятий приняли меры к снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, 18 источников выбросов оснащены дополнительным газоочистным оборудованием, 200 хозяйствующих субъектов прекратили незаконное использование и загрязнение водных объектов.

В результате прокурорского вмешательства построено 4 современных канализационных очистных сооружения, начата работа по строительству и реконструкции 8, еще 25 проектируются.

Удалось добиться сокращения незаконной добычи байкальского эндемика – омуля и увеличения его искусственного воспроизводства более чем в 8 раз.

Ликвидированы 152 несанкционированные свалки. Создается необходимая инфраструктура для сортировки и утилизации отходов.

В целях обеспечения законности на БПТ, сохранения уникальной экологической системы озера Байкал и пресечения фактов незаконной застройки побережья объекта всемирного наследия межрегиональной прокуратурой сформированы предложения о внесении изменений в действующее федеральное законодательство, регламентирующее экологические правоотношения на БПТ. К рассмотрению предлагается несколько вариантов.

Вариант № 1. Создание в ЦЭЗ БПТ особой федеральной территории по типу «Сириус» Краснодарского края (Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О Федеральной территории «Сириус»), сочетающей задачи экономического развития и охраны окружающей среды, путем принятия Федерального закона «О Байкальской федеральной территории» согласно статье 67 Конституции Российской Федерации.

Данная публично-правовая форма позволит определить особенности организации публичной власти, повысить уровень взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в целях улучшения качества жизни местного населения и создания условий для развития предпринимательства. Наличие собственного бюджета и возможности специального законодательного регулирования отношений в области экологического, градостроительного и инвестиционного права будут способствовать повышению эффективности управления территорией.

Сложности применения различных правовых режимов в ЦЭЗ требуют постоянного федерального присутствия, в том числе для предотвращения правонарушений. Одной из причин их совершения является отсутствие специализированных органов экологической направленности, а также неоднозначная правоприменительная практика в различных регионах.

Предлагаем рассмотреть вопрос о создании в ЦЭЗ соответствующих правоохранительных органов, поскольку сфера природопользования подвержена высокому уровню коррупционности. Сверхвысокая выгода от реализации природных ресурсов, отсутствие контроля за их рациональным использованием приводят к низкой эффективности выявления корыстных проявлений.

Как показывает практика, выявление и расследование экологических преступлений наиболее эффективно осуществляется правоохранительными органами, которые уже имеют наработанную процессуальную практику в данном направлении. Как правило, это следователи или дознаватели, которые на протяжении определенного периода времени занимаются расследованием преступлений отдельных категорий, предусмотренных главой 26 УК РФ.

Создание специализированных правоохранительных органов по пресечению, выявлению и расследованию экологических преступлений по примеру правоохранительных органов в сфере транспорта, будет способствовать активизации их работы, улучшению качества следствия и, в конечном итоге, предупреждению экологических преступлений.

Вариант № 2. Обеспечить предоставление земель, занятых жилыми объектами, на ином праве (аренды, пользования и др., за исключением права собственности). Указанная возможность в настоящее время не запрещена законодательством, но не реализуется Росимуществом, органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Одновременно с предоставлением земель необходимо создавать условия для развития бизнеса в рекреационных и иных экологических сферах.

В качестве мер социальной поддержки проживающего в ЦЭЗ населения предусмотреть механизм компенсации затрат, а также иные льготы (например, по арендной плате за землю).

Во исполнение подпункта «в» п. 1 Поручения Президента Российской Федерации Пр-1818 от 12.09.2019, независимо от применения предложенных вариантов полагаем необходимым создать на Байкальской природной территории Единую федеральную экологическую инспекцию. Наделить ее полномочиями по контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере охраны вод, атмосферного воздуха, сохранения лесов, животного мира, водных биологических ресурсов и иных компонентов окружающей среды.

Требует повышенного внимания со стороны органов государственной власти организация туристической сферы БПТ, нуждающейся в создании инфраструктуры, разработке механизма предоставления земельных участков.

Поэтому предлагаем дополнить Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» положением об установлении обязанности органов государственной власти регионов с особыми туристическими условиями по стимулированию вывода туристического бизнеса из «тени», чему может способствовать разработка программ, предоставление гарантий доступности земель и объектов инфраструктуры.

Также, в рамках реализации политики, направленной на защиту государственных интересов России по сбережению уникального озера Байкал, который является важнейшим стратегическим ресурсом нашей страны, предлагаем внести изменения в Федеральный Закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства». Данный законопроект нацелен на сохранение уникального природного ресурса, глубинной воды озера Байкал. В настоящее время реализация устремлений иностранных инвесторов получить доступ к Байкалу, создает проблемы для защиты государственных интересов при реализации экономических проектов. Пример со строительством завода в п. Култук Иркутской области показывает, что компания, на 99% принадлежащая иностранному инвестору, не соблюдала российское законодательство. При принятии предлагаемого законопроекта вопросы доступа иностранного инвестора к стратегическому ресурсу будут решаться на уровне Правительства России, что упорядочит работу государственных органов, будет проводиться отбор инвесторов на высоком экспертном уровне с участием всех органов власти и управления, что позволит полностью защитить интересы Российской Федерации в долгосрочной перспективе.

Информация об авторе

Белозерцева Алена Владимировна – заместитель начальника отдела по надзору за исполнением законов об охране природы Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры, советник юстиции.

УДК 347.963

Б 74

С. А. Боголюбов,

научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Актуальные и перспективные вопросы современных исследований в сфере правовой охраны окружающей среды

В статье автор рассматривает актуальные и перспективные вопросы современных исследований в сфере правовой охраны окружающей среды. Отмечается, что природоохранная практическая деятельность требует

научного обеспечения в виде анализа, законодательных норм, категорий, институтов, обобщения причин их недостаточно эффективной реализации, сравнительного сопоставления иных вариантов правового регулирования природоресурсных общественных отношений.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, научное исследование, общественные отношения, природоохранная деятельность, предупреждение.

Предупреждение нарушений экологического законодательства, как и любая иная правоохранительная, природоохранная практическая деятельность, требует научного обеспечения в виде анализа, законодательных норм, категорий, институтов, обобщения причин их недостаточно эффективной реализации, сравнительного сопоставления иных вариантов правового регулирования природоресурсных общественных отношений.

Новизна настоящего периода заключается в том, что научные исследования должны распределяться по двум условно сформулированным частям российского права – публичное право и частное право, хотя, как неоднократно отмечали корифеи частного права М.И. Брагинский, В.Ф. Яковлев и публичного права В.В. Лазарев и Ю.А. Тихомиров, категорически четкие границы между ними найти трудно.

В новой классификации и паспортах специальностей, рекомендуемых ВАК РФ для написания и защиты кандидатских и докторских диссертаций, как и раньше, предусматриваются экологическое право (как комплексная, интегрирующая суперотрасль, значение которой будет возрастать), земельное право (рассматривающее земли как пространство любой деятельности, базис сельского и лесного хозяйства), природоресурсное право (предполагающее горное, водное, лесное, фаунистическое и иные подотрасли российского права), аграрное право (как примыкающее к предыдущим указанным специальностям, регулирующее хозяйственную деятельность на основе использования природных ресурсов, в наибольшей степени их загрязняющую).

Последнее время распространенными для изучения и даже модными становятся правовые проблемы устойчивого, территориального развития, регулирования охраны окружающей среды и рационального использования земельных участков, почв, недр, вод, лесов, животного мира, иных природных ресурсов российской части Арктики, правовых мер стабилизации климата Земли

Так же, как экологические преступления считаются наиболее редкими и мало регистрируемыми среди других видов общественно опасных деяний, так же и диссертации по экологическим дисциплинам не пользуются популярно-

стью и постепенно наш цех по количеству исследований все больше уступает другим отраслям науки, права и законодательства. Причины видятся в недостаточном внимании общества к правовой охране окружающей среды, относительной новизне проблем (хотя она и может служить стимулом для развития науки), высокой латентности экологических правонарушений, в отсутствии надлежащей специализации и профессионализации работников дознания, следователей, прокуроров, судей (а она всегда востребована), повышенной сложности экологической тематики, требующей сочетания юридических и естественно-научных знаний.

Четыре диссертационных совета в Москве не перегружены рассмотрением диссертаций нашего направления. В экспертном совете ВАК отмечаются повторяемость близких, «изъезженных» тем исследований, излишний без надобности пересказ содержания и текстов законов без их сравнительно-правового анализа, обилие ссылок не на эколого-правовую, а на гражданско-правовую, административно-правовую, уголовно-правовую литературу, уход порой от специфических эколого-правовых терминов, понятий, категорий, институтов.

Возвращение авторов к уже поднятым ранее вопросам обусловливается существенными изменениями социально-экономической обстановки и модернизацией связанного с ней законодательства, актуализацией и необходимостью углубления исследования ряда проблем, изучением, пониманием, применением частых новелл законодательства, оперативным использованием в экологическом праве гражданско-, административно-, уголовно-правовых методов, способов реализации из других отраслей, свидетельствующих об их экологизации, расширении поля действия эколого-правовых требований.

Недостаточно порой обосновано вносятся предложения об изменении законодательства, дополнении публичных органов и их должностных лиц новыми полномочиями, регулировании общественных экологических отношений не по предметному, как это предусматривается в Федеральном законе об охране окружающей среды, а по территориальному признакам, как это предлагалось в докторской диссертации А.И. Казанника и осуществляется в уникальном Федеральном законе об охране Всемирного природного наследия – озера Байкал.

Предлагаются новые законопроекты об усиленном регулировании окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации, бассейнов Телецкого озера, рек Волга, Дон, Оби с Иртышом, Томи, Ангары, Селенги и др., в городах Дзержинске Нижегородской области, Братске и других городах Иркутской области и т.п. При рассмотрении таких достаточно массовых ини-

циатив законодатель исходит из количества особенностей предлагаемых предметов особого регулирования – переходят ли они в новое качество, заслуживающее отпочкования от столбовой дороги охраны окружающей среды. Не кроются ли в большинстве случаев недостатки состояния, деградация природы не в пробелах закона, а в нечеткости воспитательного, организационного, контрольного, надзорного механизмов, недостатках функционирования их звеньев? Выявление этого и составляет цель науки.

Актуальность и своевременность, как и перспективность тематики научных разработок при приеме в аспирантуру, соискательство, прикреплении к научным учреждениям и учебным заведениям должны оцениваться по их нацеленности на совершенствование эколого-правовой жизни, сбалансированность прав и обязанностей физических и юридических лиц, повышение результативности законодательства посредством его неуклонного применения, поиск способов формирования современных цивилизованных экологических правоотношений, неотвратимости юридической и моральной ответственности для создания благоприятных условий жизнедеятельности населения, обеспечения законности и экологического правопорядка.

Информация об авторе

Боголюбов Сергей Александрович – научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, д. ю. н., профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

УДК 343.2
В 49

А. Ю. Винокуров,

профессор кафедры международного сотрудничества в сфере прокурорской деятельности УП РФ

О понятии и содержании природоохранной деятельности российской прокуратуры

Автор в работе останавливается на понятии и содержании природоохранной деятельности в прокуратуре. Автор также предлагает выделять структуру современной природоохранной деятельности отечественной прокуратуры.

Ключевые слова: природоохранная деятельность, прокуратура, законодательство, прокурорский надзор, надзорная деятельность.

Понятие «природоохранная деятельность» применяется в отечественном законодательстве уже более тридцати лет¹, хотя и не получило официального толкования. Мы неоднозначно относимся к положению статьи 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»², перечисляющей основные понятия, где природоохранная деятельность не совсем удачно отождествляется с охраной окружающей среды, которой, собственно, и дается определение. При этом подчеркнем, что ранее действовавший ведущий отраслевой Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-I «Об охране окружающей природной среды»³ в ряде своих норм (например, статьи 8, 9, 84 и др.) оперировал термином «природоохранительная деятельность», которое коррелировало с также упоминаемым в названном законодательном акте (статьи 2, 3 и др.) понятием «природоохранительное законодательство». Но подобный подход не нашел своего распространения, в связи с чем на протяжении длительного периода широко применяется прилагательное «природоохранный» применительно к законодательству, политике, деятельности, мерам, мероприятиям, учреждениям и т.д.

Таким образом, понятие «природоохранная деятельность» достаточно давно вошло в лексикон федерального и региональных законодателей, а также ученых и практиков, прямо или косвенно вовлеченных в сферу отношений, регулируемых нормами экологического законодательства, которое, в свою очередь, также не имея нормативного толкования, рассматривается с учетом положений статьи 72 Конституции Российской Федерации как совокупность прежде всего законодательных актов, регламентирующих вопросы охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Более того, значимость этого понятия в свое время была подчеркнута через призму необходимости учета отдельных показателей соответствующей деятельности, что предопределялось постановлением Госкомстата России от 20.12.1999 № 109 «Об утверждении статистического инструментария наблюдения за финансированием и проведением природоохранной деятельности»⁴.

¹ Например, оно упоминается в статье 2 Закона СССР от 10 апреля 1990 г. № 1421-1: Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик : закон СССР от 10 апреля 1990 г. № 1421-1// Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 270.

² Собр. законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133 (с посл. изм.).

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457 (с посл. изм.).

⁴ Об утверждении статистического инструментария наблюдения за финансированием и проведением природоохранной деятельности : постановление Госкомстата России от 20 декабря

Рассматриваемое понятие также ранее встречалось в названиях ряда законодательных актов субъектов Российской Федерации⁵, а в подзаконных региональных и муниципальных нормативных правовых актах иногда применяется и сейчас⁶.

Вполне понятно, что, следуя складывающемуся тренду, данный вопрос не могли обойти вниманием и авторы отдельных публикаций, включая тех, кто специализируется на вопросах прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере. Напомним, что затронутой проблематике в свое время было уделено серьезное внимание, что выразилось в ряде монографических работ⁷, а также в докторской диссертации⁸, после чего сфера наших научных интересов переместилась в плоскость осмысления сущности прокурорской деятельности в целом. Тем не менее анализ справочно-правовых систем позволяет говорить о том, что проблемы, связанные с природоохранной деятельностью российской прокуратуры, как предмет научного исследования не утратили своей актуальности, подтверждением чему являются опубликованные в последние годы статьи ряда авторов⁹. Здесь мы сознательно ограничили круг публикаций упоминанием в названии непосредственно природоохранной деятельности, хотя характери-

1999 г. № 109. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ утратил силу в 2012 г.

⁵ См., напр.: О налоговых льготах предприятиям и организациям для стимулирования их природоохранной деятельности : закон Ивановской области от 18 января 1995 г. № 1-ОЗ // Ивановская газета. 1995. № 19 (897). Утратил силу в 2001 г. ; О предоставлении льгот по налогу на прибыль предприятиям и организациям для стимулирования их природоохранной деятельности : закон Самарской области от 16 июля 1998 г. № 15-ГД // Волжская коммуна. 1998. № 134–135. Утратил силу в 2002 г.

⁶ См., напр.: Об утверждении Методики расчета нормативов расходов бюджетов муниципальных образований Московской области в сфере природоохранной деятельности, применяемых при расчетах межбюджетных трансфертов : постановление Правительства МО от 20 октября 2021 г. № 1041/37. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 13.05.2022) ; О повышении эффективности контроля в сфере природоохранной деятельности : постановление главы местного самоуправления г. Губкина и Губкинского района Белгородской области от 10 июля 2006 г. № 1125 Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Винокуров А. Ю. Природоохранная деятельность российской прокуратуры : монография. Москва : Изд-во МНЭПУ, 1999 ; Он же. Природоохранная деятельность российской прокуратуры и основные пути ее совершенствования : монография. Москва : Изд-во МНЭПУ, 2001 ; Он же. Природоохранная деятельность правоохранительных органов : монография. Москва : Изд-во МосГУ, 2006.

⁸ См.: Винокуров А. Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11. Москва : Московский гуманитарный университет, 2006.

⁹ См., напр.: Демичев А. А. Природоохранная деятельность органов прокуратуры // Экологическое право. 2018. № 3. С. 17–19 ; Добрецов Д. Г., Какителашвили М. М. Природоохранная деятельность российской прокуратуры в сфере добычи углеводородного сырья // Законодательство и экономика. 2016. № 12. С. 59–65 ; и др.

ка таковой, безусловно, дается в многочисленных публикациях, имеющих иные «экологические» названия¹⁰.

Как известно, с 1980-х гг. в системе прокуратуры СССР начала формироваться подсистема природоохранных прокуратур, и к настоящему времени такие понятия, как «природоохранная прокуратура» и «природоохранный прокурор», прочно вошли в ведомственный лексикон, что отражено в ряде организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹¹. Также упоминается и «природоохранное законодательство»¹². Более того, последний из названных термин присутствовал в свое время в названии одного из структурных подразделений Прокуратуры Союза ССР – Управления по надзору за исполнением природоохранного законодательства¹³.

На этом фоне несколько удивляет отсутствие в профильных ведомственных приказах и указаниях понятия «природоохранная деятельность», упоминание о которой встречается лишь в носящем весьма неоднозначное название информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 14.02.2005 № 7/4-59д-04 «О состоянии прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране окружающей среды в сфере экологической безопасности»¹⁴, где применительно к компетенции органов местного самоуправления говорится о координации ими такой деятельности.

С учетом отмеченного выше и основанного на конституционных нормах подхода к характеристике сферы экологических правоотношений и сущности прокуратуры Российской Федерации, а также поставленных пунктом 2 статьи 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)¹⁵ перед прокурорской системой целей по-

¹⁰ См., напр.: Гильмутдинов И. И., Абрамов П. В. Надзор за исполнением законодательства об охране окружающей среды // Законность. 2013. № 7. С. 52–54 ; Копылова О. П., Медведева С. В. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства // Экологическое право. 2021. № 3. С. 26–28 ; Лудников П. А., Хомич Е. М. Организация прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства в Арктической зоне // Законность. 2016. № 4. С. 18–21 ; и др.

¹¹ См., напр.: О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07 мая 2008 г. № 84. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См., напр.: Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 198 // Законность. 2021. № 6.

¹³ См.: О структуре Прокуратуры Союза ССР : постановление Президиума Верховного Совета СССР от 06 февраля 1989 г. № 10105-ХІ // Ведомости Верховного Совета СССР. 1989. № 6. Ст. 42.

¹⁴ Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Собр. законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 (с посл. изм.).

лагаем, что кратко природоохранную деятельность российской прокуратуры можно обозначить как многофункциональную деятельность подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, территориальных и специализированных органов прокуратуры регионального и районного звеньев, направленную на обеспечение верховенства положений Конституции Российской Федерации, а также законодательных актов федерального и регионального уровней, регламентирующих вопросы охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности, единство и укрепление законности в сфере экологических правоотношений, защиту общепризнанных экологических прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в рассматриваемой сфере.

В соответствии с обозначенным выше многофункциональным статусом природоохранная деятельность российской прокуратуры складывается из таких элементов ее внешне-функциональной деятельности, как функции и иные направления, которые в отраслевой теории получили также название участков, то есть обеспечивающих эффективную реализацию непосредственно функций. При этом подчеркнем, что сформировавшиеся к настоящему времени различные школы прокурорской науки (московская, санкт-петербургская, уральская и др.), а равно отдельные представители отраслевой науки высказывают собственные подходы к структурированию современной деятельности отечественной прокуратуры, поэтому ниже мы отразим вопрос с учетом авторской позиции, отраженной в изданной в 2020 году статье, как раз посвященной содержанию прокурорской деятельности¹⁶.

Итак, говоря о функциях, реализуемых прокуратурой в рамках осуществления природоохранной деятельности, следует в первую очередь назвать прокурорский надзор, который с учетом закрепленной в пункте 2 статьи 1 и разделе III Закона о прокуратуре отраслевой дифференциации, подразделяется на:

- надзор за соблюдением экологических норм Конституции Российской Федерации и исполнением законов об охране окружающей среды, природопользовании и обеспечении экологической безопасности федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля (надзора), их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам (как федеральным, так и регио-

¹⁶ См.: Винокуров А. Ю. К вопросу о содержании прокурорской деятельности // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 3. С. 34–40.

нальным) издаваемых (принимаемых) указанными органами и лицами правовых актов в рассматриваемой сфере.

С учетом происходивших в последние годы изменений в законодательстве в рамках этой отрасли рассматривают также:

1) согласование прокурорами проводимых органами контроля (надзора) контрольных (надзорных) мероприятий в экологической сфере в отношении субъектов предпринимательской деятельности (нормы Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ)¹⁷, внеплановых проверок природоохранной и связанной с ней деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц (статья 63 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Закон № 414-ФЗ)¹⁸, а также органов и должностных лиц местного самоуправления (статья 77 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ)¹⁹);

2) проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, а в том числе актов водного, земельного, лесного, природоохранного законодательства (пункт 2 части 2 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²⁰);

- надзор за соблюдением экологических прав человека и гражданина перечисленными выше органами и лицами;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, когда такая указанная деятельность направлена на предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование экологических преступлений;

- надзор за исполнением законов судебными приставами, осуществляющими принудительное исполнение решений судов и несудебных органов по экологическим спорам и иным делам экологического характера (например, по делам об административных правонарушениях, предусмотренных главами 7 и 8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее

¹⁷ Собр. законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007 (с посл. изм.).

¹⁸ Собр. законодательства РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

¹⁹ Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (с посл. изм.).

²⁰ Собр. законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609 (с посл. изм.).

– КоАП РФ)²¹ и нормами законодательных актов субъектов Российской Федерации);

- надзор за исполнением законов администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу в части, касающейся лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении экологических преступлений. Непосредственно сфера исполнения уголовных наказаний, по нашему мнению, находится за рамками природоохранной деятельности прокуратуры.

Уголовное преследование как функция также имеет отношение к природоохранной деятельности прокуратуры, поскольку прокуроры обязаны поддерживать государственное обвинение в судах по всем уголовным делам публичного обвинения, к которым относятся и дела, возбужденные по фактам совершения экологических преступлений, а, кроме того, определенная роль в рамках этой функции выполняется и на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, где прокуроры в большей мере реализуют свои полномочия в отношении органов дознания, расследующих уголовные дела рассматриваемой категории.

Нельзя не назвать и функцию административного преследования, в рамках которой прокуроры самостоятельно возбуждают дела об административных правонарушениях экологической направленности, причем могут это делать как в отношении прямо закрепленных за ними в статье 28.4 КоАП РФ составов (см. статью 8.32.2 и часть 2 статьи 8.49), так и применительно к любому иному «экологическому» составу правонарушения, предусмотренному КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации, если такое нарушение выявлено в рамках надзора за соблюдением Конституции России и исполнением законов. Эта функция распространяется и на стадии рассмотрения и последующего пересмотра дел об административных правонарушениях как в судах, так и во внесудебных органах, если прокурор при этом поддерживает собственное постановление о возбуждении соответствующего дела.

Еще одной функцией традиционно выступает координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в том числе с экологической. С учетом положений части 6 статьи 5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»²² органы прокуратуры в рамках противодействия коррупции, которая широко распространена и в экологической сфере, вправе координировать деятельность правоохранительных органов и применительно к административным и иным правонарушениям коррупционного характера.

²¹ Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 (с посл. изм.).

²² Собр. законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228 (с посл. изм.).

Функциональный статус имеет участие прокурора в рассмотрении судами дел. Речь идет об участии в административном, арбитражном, гражданском судопроизводстве при рассмотрении вопросов и споров, затрагивающих применение норм экологического законодательства, а также в производстве по делам об административных правонарушениях, инициатором возбуждения которых не был прокурор. С учетом упразднения с 1 января 2023 г. конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации²³, а также в силу установленных в 2021 г. оснований для обращения Генерального прокурора Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации²⁴ представляется нецелесообразным рассматривать в рамках названной функции участие в конституционном судопроизводстве как значимое в природоохранном контексте направление.

Еще одной функцией в нашей классификации прокурорской деятельности, набирающей в последние годы потенциал, выступает контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их расходам, который может затрагивать и деятельность чиновников, выполняющих по роду своей деятельности задачи в рассматриваемой нами сфере.

Как представляется, в последние годы с учетом внесенных в статью 51 Закона о прокуратуре дополнений²⁵ и системного внедрения в работу органов прокуратуры информационных технологий самостоятельный функциональный статус приобрел государственный учет, который ранее нами рассматривался в качестве участка прокурорской деятельности. При этом помимо положений указанной статьи нормативной основой этой функции служат также упомянутые выше статья 63 Закона № 414-ФЗ и статья 77 Закона № 131-ФЗ (в части формирования ежегодного плана проверок), а также статья 19 Закона № 248-ФЗ, наделяющая Генеральную прокуратуру Российской Федерации статусом оператора единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий.

²³ См.: О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы : Федеральный конституционный закон от 08 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 50 (ч. 1). Ст. 8029.

²⁴ См.: О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : Федеральный конституционный закон от 01 июля 2021 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5045.

²⁵ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре : Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 487-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2019. № 52 (ч. 1). Ст. 7805.

Функция представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах), дополнившая структуру прокурорской деятельности в 2021 году²⁶, с учетом складывающейся геополитической обстановки, думается, в ближайшее время практически реализована быть не может, в связи с чем говорить о перспективах осуществления ее в контексте природоохранной деятельности российской прокуратуры пока преждевременно.

Что касается участков внешне-функциональной деятельности прокуратуры, которые также могут рассматриваться применительно к решению прокурорами задач экологического характера, то в качестве таковых выступают:

1) международное сотрудничество (в рамках, предписанных статьей 2 Закона о прокуратуре), которое в обозримом будущем также будет иметь весьма ограниченное применение в силу известных геополитических обстоятельств;

2) участие в правотворческой деятельности (включая реализацию права законодательной и нормотворческой инициативы соответственно на региональном и муниципальном уровнях, а также согласование Генеральным прокурором Российской Федерации издаваемых федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов);

3) мониторинг правоприменения, в том числе в отношении экологического законодательства (Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»);

4) представительство в органах публичной власти (статья 7 Закона о прокуратуре, в также представительство в Конституционном Суде Российской Федерации и Верховном Суде Российской Федерации);

5) взаимодействие с органами публичной власти и институтами гражданского общества (договоры и соглашения с государственными и иными органами и организациями, научно-методические и научно-консультативные советы, общественные комиссии, взаимодействие со средствами массовой информации);

6) предупреждение правонарушений (Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»²⁷), включая правовое просвещение в экологической сфере;

²⁶ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 01 июля 2021 г. № 265-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5093.

²⁷ Собр. законодательства РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.

7) работа с обращениями и прием населения (статья 10 Закона о прокуратуре, Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁸).

Резюмируя сказанное, подчеркнем, что предложенная структура современной природоохранной деятельности отечественной прокуратуры отражает авторскую позицию, которая, безусловно, дискуссионна.

Информация об авторе

Винокуров Александр Юрьевич – профессор кафедры международного сотрудничества в сфере прокурорской деятельности, обеспечения представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах), ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», д. ю. н., профессор.

УДК 343.85

Г 82

О. П. Грибунов,

директор ИЮИ (ф) УП РФ

Перспективные направления предупреждения правонарушений в лесной сфере

В статье автор рассматривает перспективные направления по предупреждению административных правонарушений и преступлений в лесной сфере. Делается вывод о том, что прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране и использовании лесов относится к числу приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры.

Ключевые слова: предупреждение правонарушений, лесной фонд, экологическая безопасность, прокурорский надзор, правоохранительные органы.

В стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400, одной из задач по достижению целей обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования определено сохранение биологического разнообразия при-

²⁸ Собр. законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060 (с посл. изм.).

родных экосистем и развитие системы особо охраняемых природных территорий, охрана и воспроизводство лесов, а также объектов животного мира, в том числе водных биологических ресурсов. Такая позиция подразумевает постоянное внимание на данное направление обеспечения экологической безопасности со стороны органов прокуратуры. Вопросы охраны окружающей природной среды и природопользования находятся на постоянном контроле органов прокуратуры и правоохранительных органов государства.

Лесопромышленный комплекс является одной из ведущих отраслей экономики нашего государства. Анализ правоприменительной практики позволяет заключить, что к основным видам правонарушений в лесной сфере относятся: незаконная рубка лесных насаждений, лесные пожары, нарушения законодательства о лесовосстановлении и контроле за санитарными рубками.

Особую значимость в деятельности правоохранительных органов по данному вопросу отводится территориям, на которых располагается лесной фонд. К таким территориям относится Иркутская область, обладающая уникальными лесными ресурсами. Покрытые лесной растительностью земли занимают 82,5% от территории области, что составляет 63,9 млн. га. Лесной фонд более чем 70% представлен насаждениями хвойных пород, что относится к категории элитного строительного материала, пользующимся постоянным спросом в России и на мировом рынке. Общий запас древесины Иркутской области составляет 8,5 млрд. м³.

На праве аренды передано в пользование 22,2 млн. га лесного фонда региона. Заключено более 4000 договоров, что, безусловно, требует особого внимания со стороны контрольно-надзорных и правоохранительных органов за порядком реализации данных договоров в целях неукоснительного соблюдения законодательства о лесопользовании. На территории Иркутской области зарегистрировано более 1,5 тыс. предприятий, осуществляющих деятельность в сфере лесопромышленного комплекса. Основная часть предприятий работает в сфере заготовки древесины и первичной переработки. На протяжении ряда лет более половины незаконно заготовленной древесины и, соответственно, ущерба, нанесенного лесному фонду России, выявляется на арендованных участках лесного фонда.

В 2021 году, в целях контроля за деятельностью арендаторов, в рамках исполнения плана мероприятий «дорожной карты», направленного на снижение объемов незаконно заготовленной древесины, сотрудниками полиции совместно со специалистами лесного хозяйства проведено 167 проверок лесозаготовителей, в результате количество лесонарушений на арендованных территориях снижено на 65%, объем незаконно заготовленной древесины в аренде – на 55%

со 189 тыс. м³ до 84 тыс. м³, сумма ущерба сократилась на 42% с 1,2 млрд. рублей до 696 млн. рублей. Однако более половины незаконной древесины и, соответственно, ущерба, нанесенного лесному фонду РФ, установлено все также в арендованных лесах.

В последние годы уделяется особое внимание соблюдению законов в сфере внешнеэкономической деятельности. Только в 2021 году объем заготовленной древесины составил 30 млн. м³, из которых экспортировано 7,4 млн. м³ древесины, общей стоимостью 1,3 млрд. долларов. Имеют место факты контрабанды лесоматериалов, уголовная ответственность за которые предусмотрена ст. 226.1 УК РФ.

Кроме того, наведение порядка и прозрачность правоотношений в лесной сфере способствуют пополнению как федерального, так и регионального бюджетов. Только за 2020 год от деятельности предприятий лесного комплекса в бюджет Иркутской области поступило налоговых платежей в размере 4,6 млрд. рублей.

Одним из направлений предупреждения и пресечения правонарушений в лесной сфере следует признать функционирование постоянно действующих следственно-оперативных групп по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений в лесной отрасли.

Не вызывает сомнений, что отдельное внимание следует уделять организации профилактических мероприятий. Анализ правоприменительной практики показывает, что в ходе проведения рейдов по лесным массивам пресекаются незаконные рубки, задерживаются лица, причастные к их совершению, изымается древесина, лесозаготовительная техника и оборудование. В результате снижается число преступлений, выявленных в условиях неочевидности, лица по которым не установлены. К сожалению, следует заметить, что незаконная лесозаготовительная деятельность «черных лесорубов» осуществляется через коррумпированные связи с должностными лицами уполномоченных государственных органов.

Не менее важным направлением следует признать контроль за реализацией федерального проекта «Сохранение лесов» национального проекта «Экология». Необходимо вести четкий контроль за расходованием средств выделенных на проведение лесовосстановительных мероприятий в рамках национального проекта «Экология».

Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране и использовании лесов отнесен к числу приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. К сожалению, из года в год общая площадь возгораний в лесах постоянно возрастает и исчисляется десятками млн. гектаров.

Все перечисленное обуславливает потребность в действиях прокуроров по проведению профилактических мероприятий по данным правонарушениям.

Необходимо особое внимание уделять деятельности арендаторов участков лесного фонда. Только совместные действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов и представителей бизнеса будут способствовать наведению порядка в лесной сфере. Также следует на постоянной системной основе проверять соблюдение региональными органами лесного хозяйства законодательства при распоряжении лесами, в том числе, для нужд приоритетных инвестиционных проектов.

Информация об авторе

Грибунов Олег Павлович – директор Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации (ИЮИ (ф) УП РФ), д. ю. н., профессор, старший советник юстиции.

УДК 343.85

Г 96

Е. А. Гуслов,

*Башкирский природоохранный
межрайонный прокурор*

О проблемах привлечения к уголовной ответственности за нарушения правил охраны и использования недр

Автор в статье останавливается на некоторых проблемах привлечения к уголовной ответственности за нарушения правил охраны и использования недр, акцентируя внимание на вопросах определения значительности ущерба при нарушении правил охраны и использования недр.

Ключевые слова: недра, уголовная ответственность, преступление, ущерб, уголовная политика.

Ни для кого не секрет, что в настоящее время на всей территории России имеется множество фактов нарушений правил охраны и использования недр. Минерально-сырьевая база Российской Федерации является основой экономики России, ее рациональное использование способно на ближайшие десятилетия обеспечить развитие других видов производства и непроектной сферы. Между тем имеются серьезные проблемы, осложняющие работу по привлечению лиц, допустивших нарушения правил охраны и использования недр, к уголовной ответственности.

Так, в соответствии действующим Уголовным кодексом Российской Федерации (статья 255) предусмотрена уголовная ответственность за нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба¹.

Наличие значительного ущерба является обязательным элементом состава указанного преступления, однако при его установлении на практике нередко возникают проблемы.

Согласно Большому толковому словарю русского языка «ущерб» - это «материальные или моральные потери, урон»². Большой толковый словарь русского языка под словом «значительный» понимает: «1. Большой по величине, размерам, численности, силе и т.п.... 2. Важный по значению, серьезный». Таким образом, в понятие «значительности» могут вкладываться не только количественные характеристики (величина, размер, численность и другие), но и качественные свойства того или иного предмета или явления: его «серьезность», значение, под которым понимается «влияние, роль в жизни общества, предназначение»³.

В Уголовном кодексе Российской Федерации понятие «ущерб» нередко используется для законодательного определения негативных имущественных последствий совершенного преступления. При этом используются такие термины, как «значительный», «крупный» и «особо крупный ущерб».

Возможность количественной оценки значительного ущерба (определения степени его значительности) предполагает установление шкалы в пригодных единицах измерения. Наглядным примером подобной шкалы выступает стоимость похищенного имущества. При определении законодателем конкретного его минимального порога обоснование значительности ущерба, как правило, особых сложностей не вызывает.

Вместе с тем к объективным критериям значительности ущерба, помимо количественной (стоимостной) оценки, можно отнести и степень восполнимости, уникальность, историческая, культурная, художественная и иная ценность

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

² Большой толковый словарь русского языка /под ред. С. А. Кузнецова. Санкт-Петербург : Норинт, 2000. С. 1412.

³ Большой толковый словарь русского языка /под ред. С. А. Кузнецова ... С. 368.

утраченного или поврежденного имущества и его роль в жизни потерпевшего (потерпевших).

Поскольку значительность ущерба, например, в отличие от его крупного и особо крупного размера, - не только количественная, но и качественная характеристика, крупный или особо крупный ущерб, причиненный тем или иным преступлением, представляется, в отдельных случаях может одновременно, но не обязательно, являться значительным.

Субъективные критерии значительности ущерба могут быть различными, как и результат оценки такой значительности, в зависимости от того, кто оценивает данный ущерб: лицо, совершившее преступление, потерпевший, суд или какое-то другое лицо. Изложенное также способно повлиять на признание ущерба значительным для конкретного потерпевшего, а значит, и на квалификацию деяния.

Определение значительности ущерба в настоящее время весьма актуально для преступлений в сфере незаконного недропользования.

С момента принятия Уголовного кодекса Российской Федерации и до настоящего времени факты привлечения к уголовной ответственности в России по статье 255 Уголовного кодекса единичны. Например, в 1997 году их было 3, в 1998 году – 1, в 1999 году уголовные дела по этой статье вообще не возбуждались⁴. В числе основных причин такого положения – отсутствие критериев отнесения причиненного вреда к значительному.

К примеру, на территории Томской области впервые с 1997 года (в декабре 2016 года) было возбуждено уголовное дело по статье 255 УК РФ⁵. В январе 2018 года состоялся обвинительный приговор по нему при наличии многомиллионного ущерба, причиненного недрам в результате незаконного ведения ООО «СМУ-7» работ по добыче песка на участке недр «Новый» в ЗАТО Северск Томской области без оформленного горного отвода и иных разрешительных документов⁶.

В то же время, при установлении чрезмерно низкого размера ущерба, причиненного недрам, на сегодняшний день приходится решать вопрос лишь об административной ответственности.

⁴ Власть: криминологические и правовые проблемы. Москва : Российская криминологическая ассоциация, 2000. С. 377.

⁵ Постановление о возбуждении уголовного дела от 07.12.2016 № 16/1676 по статье 255 УК РФ, вынесенное следственным отделом по ЗАТО г.Северск СУ СК РФ по Томской области.

⁶ Приговор Северского городского суда Томской области от 25.01.2018 по делу № 1-42/2018 по статье 255 УК РФ.

Например, выявив в 2022 году в окрестностях села Могочино Молчановского района Томской области факт самовольной добычи песка без получения лицензии на пользование недрами с установлением ущерба в размере 150 000 рублей, прокуратурой Молчановского района Томской области собранные материалы направлены в орган контроля для решения вопроса о привлечении виновных лиц к административной ответственности по части 1 статьи 7.3 КоАП РФ (пользование недрами без лицензии на пользование недрами).

На сегодняшний день установление значительного ущерба – дело конкретного факта. Представляется, что в любом случае в значительный ущерб, как обязательный признак преступления, предусмотренного статьей 255 УК РФ, должна входить стоимость незаконно добытого природного ресурса, ведь на эту сумму уменьшается совокупное экономическое благо правообладателя недр – недропользователя (в случае предоставления участка недр) или государства как собственника недр (если участок недр не предоставлен). Однако неясно, какая именно минимальная сумма необходима для обоснования значительности ущерба.

Определенные изменения в вопросе квалификации экологических преступлений произошли в связи с принятием постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Однако и данное постановление не разрешило вопрос о том, какой именно размер ущерба будет являться значительным, определив это понятие исключительно оценочным.

Такой исключительно избирательный подход обоснования значительного ущерба при отсутствии четких критериев его наличия одновременно свидетельствует о наличии такого коррупциогенного фактора, как широта дискреционных полномочий, - отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решения (подпункт «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96).

В связи с этим проблема определения значительности ущерба остается актуальной и является одной из основных причин малого количества фактов привлечения к уголовной ответственности по статье 255 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Отсутствие четких критериев наличия значительного ущерба не только создает сложности привлечения лиц по данной статье к уголовной ответственности, но и порождает трудности разграничения указанного уголовно-

наказуемого деяния от сходных с ним административных правонарушений (например, по части 1 статьи 7.3 КоАП РФ – пользование недрами без лицензии на пользование недрами).

Примечательно, что подобных проблем нет при разграничении незаконной рубки лесных насаждений в связи с установлением законодателем минимальной суммы, при наличии которой имеет место наличие значительного ущерба. В частности, основным критерием разграничения уголовно наказуемой незаконной рубки лесных насаждений (часть 1 статья 260 УК РФ) и незаконной рубки лесных насаждений, ответственность за которую предусмотрена статьей 8.28 КоАП РФ, является значительный размер ущерба, причиненный посягательством, который должен превышать пять тысяч рублей (примечание к статье 260 Уголовного кодекса Российской Федерации).

В случае введения законодателем подобного минимального порога в статье 255 Уголовного кодекса Российской Федерации удалось бы существенно облегчить задачу обоснования значительности ущерба и расширить возможности привлечения лиц к уголовной ответственности за нарушения правил охраны и использования недр и, следовательно, более эффективно противостоять нарушениям правил охраны и использования недр.

Информация об авторе

Гуслов Евгений Александрович – Башкирский природоохранный межрайонный прокурор, советник юстиции.

УДК 349.6
Д 13

Е Д. Давыдова,
*преподаватель кафедры
международного права
и сравнительного правоведения
Юридического института ИГУ*

Экологическое саморегулирование предприятий как элемент механизма охраны окружающей среды в Российской Федерации

В статье содержится краткий анализ института экологического саморегулирования в Российской Федерации, приводятся примеры экологического саморегулирования предприятий в Иркутской области, а также в статье предпринимается попытка предложить меры, направленные на обеспечение баланса интересов субъектов предпринимательской деятельности и охраны

окружающей среды.

Ключевые слова: экологическое саморегулирование, охрана окружающей среды, предпринимательство.

В сложившихся социально-экономических реалиях отчетливо наблюдается тенденция поиска баланса между сохранением окружающей среды и поддержкой предпринимателей различного уровня, осуществляющих свою деятельность в сфере природопользования, такая тенденция отчетливо прослеживается как в правовом регулировании, так и в правоприменительной практике. В Иркутской области вопрос поиска баланса исторически стоит особенно остро в силу того, что часть субъекта расположена в границах Байкальской природной территории и соответственно деятельность, осуществляемая в пределах данной территории может оказать негативное воздействие на уникальную экосистему озера и потому нуждается в особом экологическом контроле.

Предпосылки к минимизации вмешательства государства в хозяйственную деятельность проверяемых субъектов предпринимательства, сокращению числа проверочных мероприятий с заменой большинства из них на мероприятия по контролю без вмешательства в хозяйственную деятельность проверяемых субъектов (например, путем проведения рейдовых осмотров, обследований и др.) сложились с принятием ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹, в 2022 году с установлением моратория на плановые проверки, установленным Постановлением Правительства РФ № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» и принятием некоторых других мер, направленных на поддержку субъектов предпринимательской деятельности, тенденция явно усилилась и вопрос поиска баланса и функционирования механизмов охраны окружающей среды встал достаточно остро. В связи с этим представляется необходимым обратить внимание на относительно новые, «мягкие» элементы механизма охраны окружающей среды, к которым возможно отнести экологическое саморегулирование предприятий.

Характеризуя само понятие «экологическое саморегулирование», стоит отметить, что его легального определения в законодательстве Российской Федерации на данный момент нет, при этом в федеральном законе от 01.12.2007 г.

¹ См. например: Дицевич Я. Б., Белых О. А., Русецкая Г. Д. Применение новых технологий в борьбе с нарушениями экологического законодательства // Всероссийский криминологический журнал. 2021. Т. 15. № 3. С. 295–305.

№ 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. В юридической науке существует более широкое определение указанного понятия, в соответствии с которым «сущность саморегулирования заключается в том, что государство передает отдельные функции по государственному регулированию предпринимательской и профессиональной деятельности саморегулируемым организациям».² Отмечается тот факт, что для эффективной работы института добровольного экологического саморегулирования в России требуется проведение единой государственной политики и принятие системных мер для создания эффективного института.³ В существующих ныне реалиях к экологическому саморегулированию возможно отнести установление обязательных, основанных на международных и российских правовых нормах, стандартов предпринимательской деятельности в сфере использования природных ресурсов непосредственно субъектами предпринимательства, с целью минимизации негативного воздействия на окружающую среду.

Опираясь на вышеуказанное определение, можно отметить, что на территории Иркутской области существует ряд примеров экологического саморегулирования предприятий. Рядом предприятий разработаны и приняты программные документы внутреннего экологического контроля, в деятельность компаний интегрирована ESG - стратегия: например, Экологическая политика Иркутской нефтяной компании; Стандарт по оценке воздействия на окружающую среду и социальную сферу, Стандарт «Рациональное использование природных ресурсов» («Полюс» в т.ч. «Полюс – Вернинское»);

Существуют примеры экологического саморегулирования социальной направленности, в рамках которых предприятия в сотрудничестве с институтами гражданского общества и представителями общественности создают ряд экологических проектов. На территории Иркутской области в 2022 году создана Ассоциация «Байкал без пластика», участники которой выступают за незамед-

² См. например: Ершова И. В. Саморегулирование предпринимательской деятельности: исходные положения // Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности : сб. материалов круглого стола / отв. ред. И. В. Ершова. Москва : Издательский дом Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2015. С.203–208.

³ См. например: Имекова М. П. Экологическое саморегулирование субъектов предпринимательской деятельности в России: постановка вопроса // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 458. С. 233–238.

лительную разработку комплекса мер по выводу из оборота одноразовой пластиковой продукции в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, обеспечение прибайкальских регионов инфраструктурой отдельного сбора отходов и развитие системы рециклинга, распространение экологической культуры среди населения и туристов. В число участников включены En+ Group, РТ-НЭО Иркутск, РЖД, экологический благотворительный фонд «Подари Планете жизнь».

В Иркутской области в 2020 году запущен ежегодный проект «Знак экологической культуры», учредителями которого являются РТ НЭО – Иркутск и институты гражданского общества. Задача проекта — повышение экологической культуры населения региона, которая решается за счет вовлечения организаций различного уровня в природоохранные практики, которые, в свою очередь, могут быть поддержаны финансово из специального фонда микрогрантов.

Положительные примеры экологического саморегулирования свидетельствуют о возрастающем уровне ответственности бизнеса к сохранению окружающей среды и стремлению к минимизации негативного на нее воздействия. Такое стремление может быть обусловлено в целом возрастающим уровнем социальной ответственности, осознанием факта конечности природных ресурсов и необходимости их сохранения (в том числе для дальнейшего ведения бизнеса), стремлением создать положительный образ среди потребителей, что продиктовано проникновением экологических знаний и стремлением к экологически ответственному образу жизни в повседневную жизнь общества, включением в международные ESG-рейтинги, появлением и развитием законодательства об углеродном регулировании, стремлением снижения платы за негативное воздействие на окружающую среду, финансовой возможностью реализовывать стратегии по сохранению окружающей среды и устойчивому развитию, которые есть у крупных предприятий. Представляется, что какими бы ни были причины, сохранение окружающей среды - социальная обязанность, подкрепленная нормами права.

При этом открытым, на фоне указанных выше мер поддержки, остается вопрос о негативных для окружающей среды последствиях деятельности предприятий, которые не являются «крупными» природопользователями. По итогам действия указанных выше мер еще предстоит проанализировать количество и динамику экологических нарушений, которые по своей правовой природе являются латентными.

Экологическое саморегулирование потенциально может стать инструментом обеспечения баланса коммерческих интересов и важности охраны окружающей среды, наряду с некоторыми другими мерами, при этом стоит отметить,

что эти меры, в первую очередь, должны носить комплексный характер и быть трехсторонними (бизнес-общество-государство). Помимо профилактических мер и мер по экологическому контролю, закрепленных в действующем законодательстве, необходимо разработать и внедрить меры финансовой поддержки для того, чтобы предпринимателям было выгодно использовать доступные природоохранные технологии (бюджетные целевые субсидии или кредиты), обеспечить открытость и доступность экологической информации, а также ее понятность для обычного жителя населенного пункта, который так или иначе сталкивается с последствиями деятельности природопользователя (возможность ознакомиться в онлайн режиме с данными экологического мониторинга на предприятии и понять эти данные, а также оперативно сообщить о правонарушении в компетентный орган, общественные советы на предприятиях, обеспечивающие открытость информации о воздействии на окружающую среду, комплексные мероприятия по экологическому просвещению и экологическому образованию, в том числе экологических менеджеров на предприятиях.

Информация об авторе

Давыдова Елена Дмитриевна – преподаватель кафедры международного права и сравнительного правоведения Юридического института Иркутского государственного университета, эксперт Научно-исследовательского института Правовой охраны Байкала Иркутского государственного университета.

УДК 347.963

Д 50

Я. Б. Дицевич,

ведущий научный сотрудник кафедры теории и истории государства и права ИЮИ (ф) УП РФ

Использование информационных ресурсов при взаимодействии органов прокуратуры с институтами гражданского общества в природоохранной деятельности

В статье автор отмечает значимую роль органов прокуратуры в реализации экологической политики Российской Федерации. Указывается, что нормативными правовыми и ведомственными организационно-распорядительными документами к числу основных полномочий органов про-

куратуры отнесена деятельность по правовому просвещению (включая эколого-правовое направление). Приводится положительный опыт эколого-просветительской деятельности органов и организаций прокуратуры с использованием электронных ресурсов.

Ключевые слова: информационные ресурсы, органы прокуратуры, гражданское общество, природоохранная деятельность, информатизация.

Отмечаемое в современный период в России и в мире в целом развитие процессов информатизации создает благоприятные условия для реализации идей формирования гражданского общества. При этом рост доступности информационных технологий влечет увеличение числа россиян, принимающих непосредственное участие в природоохранной деятельности.

Следует отметить значимую роль органов прокуратуры в реализации экологической политики российского государства, учитывая правовое закрепление за данным государственным органом полномочий по координации и обеспечению взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества в деле сохранения благоприятной окружающей среды для настоящего и будущих поколений, включая сферу противодействия нарушениям экологического законодательства. При этом нормативными правовыми и ведомственными организационно-распорядительными документами к числу основных полномочий органов прокуратуры отнесена деятельность по правовому просвещению (включая эколого-правовое направление).

Представляется подлежащим распространению положительный опыт многоаспектной природоохранной, в том числе просветительской, деятельности Амурской бассейновой, Волжской, Байкальской межрегиональных природоохранных прокуратур, входящих в их состав межрайонных прокуратур, а также иных специализированных и территориальных прокуратур в различных регионах России.

В частности, на практике распространение получили такие формы эколого-просветительской деятельности органов прокуратуры, как выступления сотрудников прокуратур в электронных и печатных СМИ с информацией о содержании эколого-правовых норм и практике их применения, размещение разъясняющей природоохранное законодательство информации в социальной сети «ВКонтакте», многофункциональном мессенджере «Телеграмм» и на официальных сайтах специализированных и территориальных прокуратур, организация деятельности общественных экологических советов при органах прокуратуры, проведение творческих конкурсов на экологическую тематику среди детей и молодежи, а также иные виды просветительской деятельности.

Кроме того, одним из направлений работы прокуроров в рамках решения рассматриваемых задач является работа по активизации деятельности органов местного самоуправления по сбору, обобщению, размещению на официальных сайтах муниципальных образований и в иных СМИ (с составлением соответствующей географической карты) информации о пунктах приема вторичного сырья, расположенных в населенных пунктах данных муниципальных образований и регулярной актуализации данной информации.

Следует отметить, что на фоне отмечаемых с 2020 года тенденций сокращения полномочий органов государственного экологического надзора повышается значимость деятельности по активизации производственного и общественного экологического контроля (результаты которых могут содержать значимую для прокурора информацию о нарушениях). И в этом направлении природоохранными и территориальными прокурорами в сотрудничестве с работниками Университета прокуратуры России и его филиалов также осуществляется ощутимый пласт работы.

В современный период получило развитие правовое регулирование деятельности общественных инспекторов в сфере охраны окружающей среды. В частности, речь идет о приказе Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12 июля 2017 года № 403 «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды».

В то же время анализ обширной практики природоохранной деятельности общественных экологических организаций и отдельных представителей общественности приводит к выводу о необходимости установления мер правовой защиты общественных экологических инспекторов, а также оказания государством содействия в их обучении в целях повышения эффективности института общественного экологического контроля. В декабре 2021 года Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации выступило в числе инициаторов подготовки законопроекта об общественных экологических инспекторах, в котором уточняется правовой статус данных участников экологических правоотношений¹. По мнению авторов предлагаемых поправок, предпо-

¹ Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды : приказ Министерства природных ресурсов от 12 июля 2017 г. № 403. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Министерство природы Российской Федерации внесло в Правительство России законопроект об общественных инспекторах // Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации : официальный сайт. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/minprirody_vneslo_v_pravitelstvo_rossii_zakonoproekt_ob_obshchestvennykh_inspektorakh/?ysclid=16ah9062d418058952 (дата обращения: 31.07.2022).

лагается, что их принятие будет способствовать повышению мотивации общественных экоинспекторов и заинтересованности в осуществлении природоохранной деятельности.

В обучении лиц, претендующих на присвоение статуса общественного экологического инспектора, основам знаний в области правовой охраны природы принимают участие работники органов власти, в том числе, органов и организаций прокуратуры России. В частности, автором настоящей публикации в 2020–2022 годы принималось участие в эколого-просветительском федеральном проекте «ЭКОшкола общественных экологических инспекторов», реализуемом всероссийской общественной организацией «Общероссийский народный фронт» (ОНФ) в рамках реализации задач, закрепленных в паспорте национального проекта «Экология» по развитию института общественного экологического контроля. Были подготовлены видео-лекции по темам правовой охраны природы.

На момент декабря 2021 года по сведениям ОНФ, в России было зарегистрировано более 400 действующих общественных экоинспекторов и подано более 3600 заявок на обучение в Экошколе ОНФ лицами, претендующими на получение статуса общественного инспектора по охране окружающей среды.

По состоянию на 1 декабря 2021 года в рамках вышеуказанного проекта приняли участие в обучении более 4 тысяч человек из 78 регионов России². Помимо этого, автором данного исследования осуществляется эколого-просветительская деятельность с использованием электронных ресурсов (в том числе, на специализированном сайте³ и в многофункциональном мессенджере «Телеграмм»⁴).

В целях вовлечения большего количества граждан в деятельность по осуществлению общественного экологического контроля и повышения результативности данной деятельности автором настоящей статьи принято участие в качестве автора текстов и лектора при формировании обновленного обучающего курса в рамках проекта ОНФ «Экологическая инспекция» в сотрудничестве с

² ОНФ открывает онлайн-школу общественных экологических инспекторов // Общероссийский народный фронт : официальный сайт. URL: <https://onf.ru/2020/12/04/onf-otkryvaet-onlayn-shkolu-obshchestvennyh-ekologicheskikh-inspektorov/?ysclid=16aivfc6np729600679> (дата обращения: 31.07.2022).

³ Авторский проект Ярославы Дицевич. URL: <https://ditsevich.ru/> (дата обращения: 31.07.2022).

⁴ Ярослава Дицевич. Экология права : телеграмм-канал. URL: <https://t.me/yaroslavaeco> (дата обращения: 31.07.2022) ; ЭкоМолодежь : телеграмм-канал Ассоциации молодежных экологических объединений Байкальского региона. URL: <https://t.me/studenteco> (дата обращения: 31.07.2022).

ведущими производителями образовательных программ. Презентация данного проекта состоялась на международном молодежном экологическом форуме «Экосистема» на Камчатке в сентябре 2022 года⁵.

Также весьма действенным в области совершенствования природоохранной деятельности является проведение научных собраний, посвященных эколого-правовой тематике. С учетом этого в 2014 года на базе Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры России (ИЮИ (ф) УП РФ) инициировано проведение ежегодного научно-практического круглого стола «Проблемы предупреждения нарушений экологического законодательства» с участием сотрудников большинства межрегиональных и межрайонных природоохранных прокуратур страны, природоохранных государственных органов, представителей эколого-правовой науки, общественных экологических организаций и иных институтов гражданского общества.

Материалы указанных научных собраний (включая видеозаписи трансляций мероприятий, тексты сборников докладов, отзывы участников и др.) размещаются в открытом доступе на официальном сайте ИЮИ (ф) УП РФ в разделе «конференции и круглые столы»⁶.

В мае 2023 года планируется проведение 1-го Байкальского природоохранного форума, приуроченного к 10-летию юбилею вышеуказанного ежегодного мероприятия.

Кроме того, в рамках реализации пункта 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 411 от 20.07.2021 «О взаимодействии органов прокуратуры и Университета прокуратуры Российской Федерации» запланировано проведение на базе Института в апреле 2023 года всероссийского научно-практического круглого стола по актуальным вопросам прокурорской деятельности по укреплению законности в сфере экспорта лесоматериалов, с приглашением территориальных и транспортных прокуроров (в том числе, представителей Восточно-Сибирской, Западно-Сибирской и Дальневосточной транспортных прокуратур).

Таким образом, принимая во внимание приоритетность вопросов сохранения окружающей среды в деятельности органов прокуратуры и иных органов

⁵ Народный фронт дал старт проекту «Экологическая инспекция» // Общероссийский народный фронт : официальный сайт. URL: <https://onf.ru/2022/09/03/narodnyu-front-dal-start-proektu-ekologicheskaya-inspekciya/> (дата обращения: 31.07.2022).

⁶ Проблемы предупреждения нарушений экологического законодательства : IX Круглый стол от 27.05.2022 // Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://iuifagprf.ru/ecology/2022/index.php> (дата обращения: 31.07.2022).

власти, видится необходимым обобщение, анализ уровня эффективности и распространение имеющихся эколого-просветительских практик посредством размещения в открытом доступе в сети «Интернет» соответствующих материалов, а также дальнейшее развитие взаимодействия органов и организаций прокуратуры с органами власти и институтами гражданского общества в рассматриваемой сфере.

Информация об авторе

Дицевич Ярослава Борисовна – ведущий научный сотрудник кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации (ИЮИ (ф) УП РФ), ведущий эксперт НИИ Правовой охраны Байкала ИГУ, к. ю. н., доцент, советник юстиции.

УДК 347.963

Д 50

Я. Б. Дицевич,

ведущий научный сотрудник кафедры теории и истории государства и права ИЮИ (ф) УП РФ

Р. О. Синькевич,

*студент 3 курса
ИЮИ (ф) УП РФ*

Правовой статус общественных экологических инспекторов

Четкое определение перечня прав, обязанностей и ответственности общественных экологических инспекторов – актуальная правовая проблема, разрешение которой необходимо для полной и эффективной реализации гражданской инициативы по осуществлению содействия органам власти в реализации государственного контроля в природоохранной сфере.

Ключевые слова: общественный экологический инспектор, экологический контроль, экология, окружающая среда, природопользование.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12 июля 2017 года № 403 установлен порядок организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды, согласно которому гражданам Российской Федерации предоставляется возможность полу-

чить и реализовать статус общественного экологического инспектора¹. Деятельность общественного экологического инспектора является исключительно добровольной и безвозмездной, ее предназначение выражается в возможности осуществления общественного контроля, а также в содействии органам власти в реализации государственного контроля в природоохранной сфере.

В связи с этим в теории возникает вопрос о разграничении правового статуса общественных экологических инспекторов и обычных граждан, не обладающих таким статусом. Эти различия заключаются не только в наличии у рассматриваемых субъектов специальных знаний, но также в наличии удостоверения, выданного по результатам экзамена. Правоприменительная практика свидетельствует о том, что общественным экологическим инспекторам необходимы знания как в области экологического законодательства, так и в иных сферах юриспруденции².

Для получения статуса общественного экологического инспектора граждане должны представить соответствующие документы в Росприроднадзор, а также в ходе экзамена продемонстрировать свои знания основ экологического законодательства. Оценка знаний происходит в ходе заседания комиссии. Всего комиссией может быть задано до 5 вопросов, к числу которых относятся вопросы:

- 1) о правах общественных инспекторов по охране окружающей среды;
- 2) о видах и признаках административных правонарушений в области охраны окружающей среды;
- 3) о видах вещественных доказательств по административным правонарушениям и способах обеспечения их сохранности;
- 4) о содержании государственных программ по охране объектов животного мира и среды их обитания;
- 5) об основах экологических знаний, необходимых для участия в работе по экологическому просвещению.

После успешного прохождения испытания гражданину выдается специальное удостоверение, срок действия которого составляет 1 год. Действие удостоверения может быть продлено на основании заявления гражданина. При

¹ Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды : приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации // Сборник Федеральных конституционных законов и федеральных законов. Москва, 1995. Вып. 12.

² Фицай Д. А. Роль общественных инспекторов по охране окружающей среды в обеспечении защиты экологических прав граждан России // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 134-143.

этом важно отметить, что деятельность общественного экологического инспектора является открытой, к примеру, на официальном сайте Министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области размещен список общественных экологических инспекторов, есть информация о дате присвоения им соответствующего статуса, освещаются результаты их деятельности.

Общественный экологический инспектор при осуществлении контроля может реализовать следующие права:

1) фиксировать правонарушения в области охраны окружающей среды и направлять соответствующие материалы, в органы государственного надзора;

2) принимать меры по обеспечению сохранности вещественных доказательств на местах совершения правонарушений;

3) сообщать в устной форме физическим лицам информацию, касающуюся совершения физическим лицом правонарушения в области охраны окружающей среды;

4) содействовать в реализации государственных программ по охране объектов животного мира и среды их обитания;

5) обращаться в органы государственной власти, к должностным лицам, в организации о предоставлении своевременной, полной, достоверной, необходимой для осуществления общественного контроля в области охраны окружающей среды информации о состоянии окружающей среды, которые негативно воздействуют на окружающую среду, создают угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

6) участвовать в работе по экологическому просвещению населения³.

К числу обязанностей общественного экологического инспектора относятся положения, установленные Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12 июля 2017 года № 403:

1) знание и соблюдение экологического законодательства;

2) добросовестное исполнение своих полномочий;

3) избежание конфликтных ситуаций;

4) своевременное информирование органов государственного надзора о выявленных нарушениях.

Правовой статус общественного экологического инспектора и особый характер его прав-обязанностей предопределяет особую ответственность за достоверность информации, за неправомерные действия, за совершение действий,

³ Об охране окружающей среды : Федеральный закон // Сборник Федеральных конституционных законов и федеральных законов. Москва, 1995. Вып. 12.

порочающих его статус, за использование информации в личных целях для получения выгоды⁴.

Однако на сегодняшний день ответственность общественного экологического инспектора не отличается от ответственности любого другого лица. Вместе с тем, полагаем, что необходимо дополнительное изучение вопроса о целесообразности включения в Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12 июля 2017 года № 403 норм, предусматривающих возможность привлечения к ответственности общественных экологических инспекторов за ущерб, нанесенный их неправомерными действиями в ходе осуществления общественного контроля.

Кроме того, в теории и на практике возникает вопрос о разграничении правового статуса общественных и государственных инспекторов в области охраны окружающей среды. Основное отличие заключается в том, что государственные инспекторы замещают государственные должности, имеют статус государственных служащих, наделены государственно-властными полномочиями, что существенно расширяет их круг прав и обязанностей в сравнении с общественными экологическими инспекторами. Например, в целях пресечения правонарушений, обеспечения собственной безопасности, а также охраны интересов общества и государства государственный инспектор вправе применять спецсредства – использовать наручники, резиновые палки, слезоточивый газ, устройства для принудительной остановки транспорта, служебных собак, носить и применять служебное огнестрельное оружие. Государственному инспектору выдается служебное удостоверение и форменная одежда установленного образца. Также они подлежат обязательному государственному страхованию и специальной ответственности⁵.

Особенность деятельности общественного экологического инспектора заключается в том, что такое лицо может только выявлять факты совершения экологических правонарушений, в отличие от государственных экологических инспекторов, которые обязаны принять меры к пресечению нарушений, к ликвидации негативных последствий нарушений, с последующим привлечением к юридической ответственности правонарушителей⁶.

⁴ Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 7 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / отв. ред. Н. И. Хлуденева. Москва : Контракт, 2018. 528 с.

⁵ Об особо охраняемых природных территориях : Федеральный закон // Сборник Федеральных конституционных законов и федеральных законов. Москва, 1995. Вып. 12.

⁶ Винокуров А. Ю. Общественный экологический контроль: современное состояние и перспективы // Экологическое право. 2014. № 3. С. 17–22.

Поэтому информацию обо всех выявленных нарушениях общественный экологический инспектор обязан передать уполномоченным органам власти. В ходе рассмотрения дела судом или иным органом власти общественный экологический инспектор может быть привлечен в качестве свидетеля.

Значимость и необходимость деятельности общественных экологических инспекторов наглядно демонстрируется итогами работы, которую они проводят в субъектах Российской Федерации. Вместе с тем, в настоящее время общая статистика нарушений, выявленных именно общественными экологическими инспекторами в Российской Федерации либо в субъектах Российской Федерации, отсутствует. Вместе с тем, пресс-службой Общественной палаты России были подведены итоги работы общественных экологических инспекторов за 2021 год. За указанный период количество общественных инспекторов в Российской Федерации достигло 368 человек. Активистами было направлено 99 материалов, по которым нашли свое подтверждение факты нарушения природоохранного законодательства. По направленным материалам выявлено 117 нарушений природоохранного законодательства с последующим привлечением к административной ответственности лиц, их допустивших⁷.

Эффективность рассматриваемого института общественного контроля следует оценивать исходя из масштаба всего государства и периода его действия в рамках действия обновленного соответствующего законодательства (с 2017 года). В данном контексте становится очевидным нереализованный потенциал общественной инициативы, который выражается хотя и в растущих, но сравнительно низких показателях. Повышение уровня правосознания граждан в совокупности с повышением качества обучения активистов, изъявивших желание содействовать органам власти в реализации государственного контроля в природоохранной сфере, поможет помочь добиться необходимого уровня эффективности данного механизма.

Одной из главных правовых проблем статуса общественных экологических инспекторов является неразрешенный на законодательном уровне вопрос о конкретизации их прав в указанной сфере деятельности. При всех плюсах данного института общественного контроля, отсутствие четких прав в ряде случаев может быть квалифицировано как самоуправство, даже если действия были совершены в целях противодействия правонарушениям.

⁷ Более ста нарушений в сфере экологии выявили общественные инспекторы Росприроднадзора в 2021 году // Национальное информационное агентство «Экология» : официальный сайт. URL: <https://nia.eco/2022/02/20/31059/> (дата обращения: 13.04.2022).

Так, например, остается неразрешенным вопрос взаимодействия общественных инспекторов и хозяйствующих субъектов при осуществлении общественного экологического контроля. Хозяйствующие субъекты нередко препятствуют общественным инспекторам по охране окружающей среды в изъятии ими вещественных доказательств на месте совершения экологического правонарушения, что существенно снижает эффективность общественного контроля. Из-за отсутствия установленной законом ответственности в отношении лиц, препятствующих осуществлению проверок общественными экологическими инспекторами, множество экологических правонарушений не могут найти свое подтверждение⁸.

Таким образом, общественные экологические инспекторы на сегодняшний день являются специфическим проявлением гражданской инициативы, которая уже показывает себя как эффективный способ поддержки населением законности и правопорядка на территории нашей страны. Поэтому так важно на данном этапе поддерживать данную инициативу, развивать нормативную правовую базу и всеми возможными способами совершенствовать правовой статус общественного экологического инспектора.

Информация об авторах

Дицевич Ярослава Борисовна – ведущий научный сотрудник кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации (ИЮИ (ф) УП РФ), ведущий эксперт НИИ Правовой охраны Байкала ИГУ, к. ю. н., доцент, советник юстиции.

Синькевич Рэм Олегович – студент 3 курса Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, член Экологического клуба «Закон природы» ИЮИ (ф) УП РФ.

⁸ Винокуров А. Ю. Общественный экологический контроль: современное состояние и перспективы // Экологическое право. 2014. № 3. С. 17–22.

Р. А. Забавко,
доцент кафедры уголовного права
Юридического института ИГУ

Вопросы квалификации уничтожения или повреждения лесных насаждений (ст. 261 УК РФ)

Рассмотрены конструктивные и квалифицирующие признаки состава преступления, предусмотренного ст. 261 УК РФ. Обращено внимание на то, что фактически в статье описаны признаки двух различных преступлений – умышленного уничтожения и повреждения лесных насаждений путем поджога или иным общеопасным способом и уничтожения или повреждения их в результате неосторожного обращения с огнем. Одинаковыми у этих преступлений являются только общественно опасные последствия. Приведены признаки, позволяющие отграничить рассматриваемые составы преступлений от смежных.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, лесные насаждения, пожар, поджог, экологические преступления.

Основным непосредственным объектом состава преступления, предусмотренного ст. 261 УК РФ, являются общественные отношения, обеспечивающие сохранность лесных насаждений от уничтожения их огнем, загрязняющими веществами или иными опасными предметами, веществами, технологиями.

В РФ устанавливается ряд правил осуществления пожароопасной и иной опасной деятельности в лесах и на территориях, непосредственно к ней прилегающей, а также правила поведения граждан в лесах. В общем виде охрана лесов от пожаров регламентирована главой 3 ЛК РФ, ст. 22.1 ФЗ от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹, ФЗ от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»² конкретизирована в иных нормативных актах, в том числе нормативных актах субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В общем виде все эти правила сводятся к недопустимости разведения в лесах открытого огня, применения пожароопасных технологий, а в тех случаях, когда этого избежать нельзя – к использованию специальных технологий, позволяющих минимизировать риски возгорания. В отдельных случаях для соблю-

¹ Собр. законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

² Собр. законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

дения пожарной безопасности даже вводится полный запрет на посещение лесов отдельных лесов (см., например, Постановление Правительства Иркутской области от 31.03.2020 г. № 203-пп «Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима»³).

Тем самым, все граждане и организации (в том числе государственные и муниципальные), посещая леса и осуществляя в них (а также на территории, прилегающей к ним) любую деятельность, обязаны соблюдать правила пожарной безопасности.

Иные правила (строительства, промышленной деятельности, сельского хозяйства, научно-исследовательской деятельности и т.д.) устанавливают требования о недопустимости загрязнения, отравления лесов, создания иной опасности уничтожения лесов.

А значит социальной ценностью, по поводу которой существуют общественные отношения, являющиеся основным непосредственным объектом преступления, предусмотренного ст. 261 УК РФ, является физическая защищенность лесов от пожаров, загрязнения, отравления, иного неблагоприятного воздействия антропогенной деятельности.

Предметом уничтожения или повреждения лесных насаждений являются лесные и иные насаждения. Этот предмет преступления несколько отличается от предмета преступления, предусмотренного ст. 260 УК РФ. В данном случае предметом преступления выступают не конкретные деревья, кустарники и лианы, а их совокупность, образующая лес, то есть природная система, образованная почвами, водами и растительностью, образовавшаяся в процессе естественного развития участка природной территории, главной составляющей которой выступают деревья, кустарники и лианы.

Как и предмет преступления, предусмотренного ст. 260 УК РФ, предмет уничтожения или повреждения лесных насаждений, обладает физическим, экологическим и правовым признаками. В ст. 260 и ст. 261 УК РФ они полностью совпадают.

Таким образом, предметом преступления, предусмотренного ст. 261 УК РФ, составляют лесные насаждения, то есть экологические комплексы, основной составляющей которых выступают деревья, кустарники и лианы, произрастающие на землях лесного, водного фонда, землях обороны и безопасности, землях сельскохозяйственного назначения (лесозащитные насаждения), землях

³ Об установлении на территории Иркутской области особого противопожарного режима : постановление Правительства Иркутской области от 31 марта 2020 г. № 203-пп. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3800202004060010> (дата обращения: 11.11.2020).

населенных пунктов (насаждения парков, скверов, аллей и других территорий, имеющих рекреационное значение).

Не являются предметом преступления леса или отдельно произрастающие деревья, кустарники и лианы, являющиеся частной собственностью или собственностью организаций (в том числе государственных и муниципальных), сухостойные, буреломные и иные погибшие леса.

Основным опасным фактором пожара является действие открытого огня, которое вызывает воспламенение и сгорание древесины, в результате которого происходит – стихийное (неуправляемое) распространение огня в лесу, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства. Лесной пожар бывает низовым, верховым и подземным.

Кроме того, даже не сгоревшие деревья, кустарники и лианы, подвергшиеся действию высокой температуры, как правило, погибают. Для лесной растительности представляет опасность также и воздействие продуктов, образовавшихся при горении.

К повреждению необходимо относить случаи частичного сгорания насаждений, деградацию их на определенных участках леса до степени прекращения роста, заражение болезнями или вредными организмами и т. д.

Воздействие иных опасных веществ может также вызвать гибель или повреждение лесных насаждений вследствие их отравления. Так, например, опасными для деревьев и кустарников являются нефть и нефтепродукты, удобрения, лакокрасочные материалы и т. д. Их попадание, прежде всего, в почву лесов или в подземные воды, которыми питаются деревья, кустарники или лианы, губительно для растений.

К источникам повышенной опасности относятся, например, транспортные средства с неисправными глушителями, электрооборудование, в котором могут возникать открытые электрические разряды, и т.д.

Субъективная сторона состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 26 УК РФ, характеризуется неосторожностью в виде легкомыслия и небрежности. В первом случае лицо осознает общественно-опасный характер своего деяния, предвидит наступление общественно-опасных последствий, не желает их наступления и самонадеянно, без должных на то оснований, рассчитывает на их не наступление. *Так, гр. П., находясь в лесном массиве, предвидя возможность возникновения пожара в лесном массиве, самонадеянно рассчитывая на не наступление таких последствий, при помощи имеющихся при себе спичек разжег костер для приготовления пищи, в результате чего огонь от костра вос-*

пламенил сухую траву, листву в лесном массиве, в результате чего возник лесной пожар в вышеуказанном лесном массиве⁴.

Во втором случае лицо не осознает общественную опасность своего деяния, не предвидит наступления общественно-опасных последствий, но при должной внимательности обязано предвидеть и предотвратить их. Обязанность предотвратить уничтожение или повреждение общественно-опасных последствий возникает у лица в силу распространения на него общих правил безопасности при нахождении в лесах, обращении с огнем или иными источниками повышенной опасности, либо соответствующих специальных правил, распространяющихся на него вследствие служебного положения. *Так, гр. С. развел костер в лесу, а после того как костер прогорел, полагая, что огонь полностью потух, не убедился в полном отсутствии горения, покинул участок лесных насаждений. Вместе с тем, тление на кострище продолжилось. переросло в пламя и распространилось на траву, деревья и кустарники, от чего возник лесной пожар. В последующем гр. С. пояснил, что не осознавал общественной опасности своих действий⁵.*

Часть 3 ст. 261 УК РФ предусматривает самостоятельный состав преступления, состоящий в уничтожении или повреждении лесных насаждений и иных насаждений путем поджога, иным общеопасным способом либо в результате загрязнения или иного негативного воздействия.

Поджог представляет собой действия, направленные на уничтожение или повреждение насаждений с помощью открытого огня. Виновный совершает действия, направленные на воспламенение лесных насаждений и распространение огня – поджигает траву, сухие деревья, кустарники или лианы, разливает горючие вещества и т. д.

Так, гр-не К. и Н. были осуждены за два поджога лесных насаждений. В обоих случаях они подожгли сухую лесную подстилку, после чего пламя распространилось на большую территорию и уничтожило лесные насаждения на большой территории⁶.

С субъективной стороны состав преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 261 УК РФ, характеризуется умышленной формой вины. Наиболее характер-

⁴ Приговор Осинского районного суда Иркутской области № 1-108/2015 от 28 октября 2015 г. по делу № 1-108/2015. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/9njfCM198K5d/> (дата обращения: 11.11.2020).

⁵ Приговор Братского районного суда Иркутской области № 1-205/2017 от 13 ноября 2017 г. по делу № 1-205/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/VvdQzUE1uroV/> (дата обращения: 11.11.2020).

⁶ Приговор Боровичского районного суда Новгородской области № 1-107/2014 от 26 марта 2014 г. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/ynLeH4dTBUmO/> (дата обращения: 11.11.2020).

ным является прямой умысел, при котором лицо осознает общественную опасность своего деяния в виде поджога, отравления, загрязнения или иного противоправного воздействия на лесные насаждения, предвидит возможность или неизбежность уничтожения, или повреждения лесных насаждений и желает их наступления.

При этом, цели и мотивы могут быть различными. Вместе с тем, наличие цели подрыва экономической безопасности и обороноспособности РФ требует правовой оценки поджогов лесов по ст. 281 УК РФ (диверсия).

Среди целей лесных поджогов и иных способов уничтожения или повреждения лесных насаждений нет каких-то преобладающих, но достаточно часто такие деяния осуществляются для сокрытия следов незаконных рубок или создания условия для будущей рубки (например, посредством умерщвления деревьев для последующей их рубки).

Достаточно часто указанное деяние совершается из хулиганских побуждений. *Примером является содеянное гр. К., который осуществил поджог лесных насаждений Усть-Баргузинского лесничества, движимый хулиганскими побуждениями – явным неуважением к обществу*⁷.

Вместе с тем, не исключается и косвенный умысел, когда лицо осознает общественную опасность своего деяния в виде поджога, отравления, загрязнения или иного противоправного воздействия на лесные насаждения, предвидит возможность уничтожения или повреждения лесных насаждений, не желает их наступления или сознательно их допускает или относится к ним безразлично. *Так, гр. Т., совершив убийство потерпевшего В., желая скрыть следы своего преступления, облил бензином помещение сторожки, в которой находился труп, расположенной в непосредственной близости от лесного массива. Осознавая, что возникнет лесной пожар, гр. Т. отнесся к этому безразлично. В результате пожара были уничтожены и повреждены лесные насаждения на значительной территории*⁸.

Субъектом уничтожения или повреждения лесных насаждений, является физическое вменяемое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности (16 лет).

В ч. 2 и 4 ст. 261 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за квалифицированные уничтожение или повреждение лесных насаждений. При этом основным составом для ч. 2 является ч. 1, а для ч. 4 – ч. 3 данной статьи,

⁷ Приговор Баргузинского районного суда Республики Бурятия № 1-175/2012 от 2 ноября 2012 г. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/TrfueZjONHxR/> (дата обращения: 11.11.2020).

⁸ Приговор Могочинского районного суда Забайкальского края № 1-145 от 31 октября 2012 г. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/93MRUcmC6w15/> (дата обращения: 11.11.2020).

хотя квалифицирующий признак у них одинаковый – причинение в результате содеянного крупного ущерба. В соответствии с примечанием к ст. 261 УК РФ крупным признается ущерб, если стоимость уничтоженных или поврежденных лесных насаждений и иных насаждений, исчисленная по утвержденным Правительством Российской Федерации таксам и методике, превышает пятьдесят тысяч рублей.

Таксы и методика расчета ущерба, причиненного лесным насаждениям при совершении преступления, предусмотренного ст. 261 УК РФ, установлены постановлением Правительства РФ от 29.12.2018 г. № 1730 «Об утверждении особенностей возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства»⁹. Особенности его применения были рассмотрены выше при анализе незаконной рубке лесных насаждений (ст. 260 УК РФ).

Преступление, предусмотренное ст. 261 УК РФ, следует отграничивать от административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.32 КоАП РФ.

В соответствии с п. 25 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» «если нарушение правил пожарной безопасности в лесах, расположенных вне лесопарковых зеленых поясов, не повлекло возникновения лесного пожара, уничтожения или повреждения лесных и иных насаждений, а также не было совершено в условиях особого противопожарного режима, такое действие (бездействие) образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.32 КоАП РФ.

При разграничении преступлений, предусмотренных ч. 3–4 ст. 261 и ст. 260 УК РФ (в том случае, если незаконная рубка лесных насаждений осуществлялась посредством повреждения деревьев, кустарников и лиан до степени прекращения их роста), следует обращать внимание на содержание субъективной стороны виновного. При незаконной рубке лесных насаждений умысел направлен на повреждение конкретных деревьев, кустарников и лиан, тогда как при уничтожении или повреждении лесных насаждений виновный желает уничтожить лесные насаждения в принципе, не направляя свой умысел на конкретные деревья, кустарники или лианы. При этом наличие цели завладения древесиной (а равно корой, кроной, смолой и другими предметами) всегда указывает на совершение преступления, предусмотренного ст. 260 УК РФ.

⁹ Собр. законодательства РФ. 2019. № 1. Ст. 25.

Информация об авторе

Забавко Роман Алексеевич – доцент кафедры уголовного права. Юридический институт, Иркутский государственный университет, к. ю. н., доцент.

**УДК 349.6
К 61**

Р. Ю. Колобов,

*доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения
Юридического института
Иркутского государственного
университета*

Я. Б. Дицевич,

*ведущий научный сотрудник кафедры
теории и истории государства и
права ИЮИ (ф) УП РФ*

О необходимости закрепления основных международно-правовых природоохранных режимов в российском законодательстве

В статье высказывается предложение о системном урегулировании основных международно-правовых природоохранных режимов (включая режим охраны объектов всемирного наследия) посредством закрепления соответствующих норм в специальном разделе в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях».

Ключевые слова: международно-правовые режимы, природоохранное законодательство, особо охраняемые территории, экология, правовая охрана Байкала.

Исследование выполнено при поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00618. Acknowledgments: The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00618.

Несколько десятков лет назад современное общество осознало необходимость объединения сил для сохранения биоразнообразия и природы в целом, в связи с чем появились многочисленные международные нормы об охране отдельных компонентов природной среды, а также программы

планетарного устойчивого развития в целом¹. Формирование данной нормативно-правовой системы положительно повлияло на уникальные природные объекты, для которых были созданы международные природоохранные режимы.

Авторами настоящей работы в составе научного коллектива Научно-исследовательского института правовой охраны Байкала Иркутского государственного университета в течение нескольких лет осуществлялось исследование отечественного, зарубежного и международного опыта деятельности по сохранению объектов всемирного природного наследия в целях формирования концепции международно-правовой охраны озера Байкал².

На текущий момент в современном международном публичном праве действуют разнообразные международно-правовые природоохранные режимы, которые не получили должного закрепления в российском законодательстве. К их числу относятся, в частности, режимы охраны объектов всемирного наследия и биосферных резерватов, а также режим охраны водно-болотных угодий международного значения в соответствии с Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц³ (далее – Рамсарская конвенция) и др.

Такие значимые для сохранения ценных экосистем режимы нуждаются в более качественном нормативно-правовом регулировании. В частности, представляется необходимым внесение дополнений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»⁴ в виде отдельного раздела

¹ Лисаускайте В. В. Цели устойчивого развития ООН и международная защита от бедствий: взаимосвязь и реализация // Международное право. 2020. № 3. С. 19-31. DOI: 10.25136/2644-5514.2020.3.33194 URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=33194

² См., например: Колобов Р. Ю., Дицевич Я. Б. Акты международного союза охраны природы: потенциал для охраны экосистемы Байкальской природной территории // Сибирский юридический вестник. 2021. № 3. С. 83-88 ; Колобов Р. Ю., Дицевич Я. Б. Основные направления развития российско-монгольского сотрудничества в области охраны трансграничных экосистем // Сибирский юридический вестник. 2020. № 4 (91). С.108-115 ; Концепция устойчивого развития в международном праве: история, нормативное закрепление и значение для правового режима охраны объекта всемирного наследия озера Байкал / Р. Ю. Колобов, Е. Д. Макрицкая, Я. Б. Дицевич, Д. В. Шорников // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 460. С. 447-457. URL: <http://vital.lib.tsu.ru/vital/access/manager/Repository/vtls:000793700> (дата обращения: 24.03.2022).

³ Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц. URL: <https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/RU682RIS.pdf> (дата обращения: 24.03.2022).

⁴ Об особо охраняемых природных территориях : Федеральный закон от 14 марта 1995 г.

«Международно-правовые природоохранные режимы», включению в который подлежат положения, посвященные охране объектов всемирного природного наследия (далее также – объект, ОВН), водно-болотных угодий и биосферных резерватов.

В праве зарубежных государств имеются примеры применения подобных подходов. Например, в Австралии среди основных принципов управления объектами всемирного природного наследия, закрепленных в национальном законе «Об охране окружающей среды и сохранении биоразнообразия» 1999 года⁵ содержится требование о подготовке для каждого ОВН плана управления с закреплением процедуры консультаций с общественностью по вопросам управления подобным объектом, перечислены конкретные меры по сохранению охраняемого объекта, с тем, чтобы передать его будущим поколениям в надлежащем состоянии.

В современный период в числе основных направлений совершенствования российского законодательства в сфере реализации режима охраны объектов всемирного природного наследия можно выделить необходимость закрепления основных начал такой охраны в национальном законодательстве, поскольку на сегодняшний день такое закрепление, к сожалению, носит фрагментарный характер.

Разработанным Министерством природных ресурсов и экологии РФ законопроектом, установившим особенности национального закрепления основных природоохранных режимов международного происхождения⁶, предлагалось внести лишь дополнения в закон «Об особо охраняемых природных территориях» в части закрепления режима биосферных полигонов, а также в закон «Об охране окружающей среды» в области закрепления режимов объектов всемирного наследия и водно-болотных угодий международного значения⁷. Представляется, что предложенная консолидация режима охраны объектов всемирного наследия в отдельном разделе в одном национальном нормативном акте (предпочтительно в законе «Об особо охраняемых природных территориях»), с проработанными требованиями к

№ 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

⁵ URL: <https://wipolex.wipo.int/ru/legislation/details/17332> (дата обращения: 24.03.2022).

⁶ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=96976> (дата обращения: 24.03.2022).

⁷ В декабре 2019 г. данный законопроект получил отрицательное заключение по результатам оценки регулирующего воздействия ввиду наличия положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

содержанию элементов указанного режима позволит обеспечить системность регулирования рассматриваемых отношений.

Среди вопросов, которые целесообразно отразить в предлагаемом разделе Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», одним из центральных является порядок отбора объектов, подлежащих включению (номинации) в Список объектов Всемирного наследия, подготовки документов номинации и согласования этих вопросов с местным населением и коренными народами, проживающими на соответствующей территории.

Представляется, что наиболее важные международно-правовые подходы к организации деятельности по подготовке Предварительных списков Всемирного наследия, должны быть отражены на законодательном уровне в положениях предлагаемого раздела в законе. В частности, представляется целесообразным возложить на Министерство природных ресурсов и экологии России функций по утверждению методических рекомендаций по подготовке предложений о включении объектов в Предварительные списки, основанных на положениях Руководства, а также указаниях консультативных органов Комитета.

При этом с учетом мирового и зарубежного опыта подобные списки необходимо формировать с привлечением широкой общественности, включая местное население и коренные народы, проживающие вблизи объекта всемирного наследия либо непосредственно на его территории⁸. При этом важное значение имеет регулирование процессов организации сотрудничества государств в сфере сохранения ОВН, в том числе, закрепление правовых основ подготовки трансграничных номинаций.

Выбор форм реализации режима охраны всемирного наследия осуществляется каждым государством самостоятельно с учетом законодательных требований той или иной страны. В России соответствующей национальной формой, реализующей цели сохранения уникальных природных объектов, являются особо охраняемые природные территории (далее – ООПТ).

В этой связи, по мнению авторов настоящей работы, основанном на результатах проводимых исследований, на территории объекта всемирного наследия созданию подлежит либо федеральная ООПТ традиционного вида, закрепленная в законе «Об особо охраняемых природных территориях», либо ООПТ *sui generis*, основные положения по реализации режима которой подлежат закреплению в отдельном федеральном законе.

Сущность данного предложения ранее раскрывалась в некоторых публикациях авторов данной статьи применительно к ЦЭЗ БПТ, наряду со

⁸ См., например: решение Комитета 43 11А, п.64 Руководства.

сформулированными по итогам научных исследований авторскими предложениями об использовании потенциала механизмов охраны всемирного наследия в решении проблем строительства гидротехнических сооружений на главном притоке Байкала - реке Селенге (включая расширение сферы применения международного соглашения «No-go» в части финансовых и страховых услуг; использование положительных последствий применения института объектов всемирного наследия под угрозой и др.), о необходимости разработки плана управления объектом всемирного наследия Озеро Байкал; проведения стратегической экологической оценки намечаемой деятельности, способной оказать негативное воздействие на указанный объект всемирного наследия, с учетом рекомендаций Международного союза охраны природы и природных ресурсов к проведению такой оценки на объектах всемирного наследия и иными предложениями эколого-правового характера по сохранению уникальной байкальской экосистемы⁹.

Резюмируя вышесказанное, можно прийти к выводу о том, что территория ЦЭЗ БПТ *de facto* представляет собой ООПТ особого рода, со всеми присущими ей чертами, за исключением специального закрепления ее особого статуса в правовых документах.

При этом закон «Об особо охраняемых природных территориях» в части установления видов подобных территорий может быть дополнен положением о том, что некоторые из них могут создаваться на основании федерального закона, при этом общие положения об ООПТ применяются к ним в части, не урегулированной отдельными федеральными законами.

Таким образом, предлагается системно урегулировать основные международно-правовые природоохранные режимы посредством закрепления соответствующих норм в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» в специальном разделе «Международно-правовые природоохранные режимы».

Информация об авторах

Колобов Роман Юрьевич – доцент кафедры международного права и

⁹ См., например: Дицевич Я.Б., Колобов Р.Ю. Потенциал Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия для решения природоохранных задач на объекте всемирного наследия «озеро Байкал» //Международное право.2020.№ 4, С. 11-24; Колобов Р. Ю., Дицевич Я. Б. Международно-правовой потенциал решения природоохранных задач на Байкальской природной территории // Сибирский юридический вестник. 2021. № 1(92). Дицевич Я. Б. С. 93–99. DOI 10.26516/2071-8136.2021.1.93

сравнительного правоведения Юридического института Иркутского государственного университета; доцент кафедры гражданского права Восточно-Сибирского филиала Российского государственного университета правосудия; руководитель отдела фундаментальных исследований НИИ Правовой охраны Байкала ИГУ, к. ю. н., доцент.

Дицевич Ярослава Борисовна – ведущий научный сотрудник кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации (ИЮИ (ф) УП РФ), ведущий эксперт НИИ Правовой охраны Байкала ИГУ, к. ю. н., доцент, советник юстиции.

УДК 349.6
К 91

Е. А. Куницына,

доцент кафедры основ прокурорской деятельности УП РФ

В. Е. Сухов,

Архангельский межрайонный природоохранный прокурор

Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национального проекта «Экология»

Статья посвящена проблемным вопросам при изучении практики работы Архангельской межрайонной природоохранной прокуратурой при проведении прокурорского надзора за исполнением законов при реализации национального проекта «Экология».

Ключевые слова: национальный проект «Экология», прокурорский надзор за исполнением законов, природоохранная прокуратура, правоприменительная практика.

Обеспечение законности в сфере реализации национального проекта «Экология» является одним из приоритетных направлений надзорной деятельности специализированных природоохранных прокуратур. Генеральным прокурором Российской Федерации в своем докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 26.04.2022 г. обозначено, что исполнение законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования требует постоянного внимания. При этом острота проблем в сфере обращения твердых коммунальных отходов не снижается. В сфере лесо-

пользования прокурорами непосредственно пресечено свыше 45 тыс. нарушений законов¹.

Архангельской межрайонной природоохранной прокуратурой надзор за исполнением законодательства при реализации национального проекта «Экология» осуществляется во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора при реализации национальных проектов».

В рамках государственной программы области «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов Архангельской области» (постановление Правительства области от 11.10.2013 № 476-пп), программы «Развитие лесного комплекса Архангельской области (2014 – 2024 гг.)» (постановление Правительства области от 08.10.2013 № 459-пп), на территории Архангельской области реализуются мероприятия регионального проекта «Экология Архангельской области», включающие в себя: 1) Проект «Чистая страна»; 2) Проект «Создание комплексной отрасли по обращению с твердыми коммунальными отходами»; 3) Проект «Сохранение лесов (Архангельской области)».

В рамках проекта «Чистая страна» на территории области в 2024 году планируется ликвидировать и рекультивировать 6 свалок, в результате чего ожидается восстановление 0,07 тыс. га земли, улучшение качества жизни 333 тыс. человек. Планом мероприятий по реализации указанного проекта предусмотрены мероприятия по разработке необходимой проектно-сметной документации, а также конкурсной документации на ликвидацию и рекультивацию несанкционированных свалок, проведение конкурсных процедур по выполнению работ по разработке проектно-сметной документации на рекультивацию и ликвидацию несанкционированных свалок.

В рамках реализации проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» постановлением Правительства области от 29.08.2019 № 453-пп «О внесении изменений в постановление правительства Архангельской области от 11.04.2017 №144-пп» утверждена электронная модель территориальной схемы обращения с отходами, которая размещена в сети «Интернет». Данным проектом в 2022-2023 гг. на территории области запланировано строительство 3 опорных пунктов в районе гг. Коряжма, Нянда, 44 км трассы М8 (относительно г. Архангельска, земли государственного лесного фонда), где будут производиться комплексная сортировка, обработка и утили-

¹См.: URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=73338775> (дата обращения: 06.05.2022).

зация отходов, а также создаваться 64 вспомогательных объектов перегрузки, сортировки, накопления и компостирования.

С октября 2021 года по настоящее время АО «Архангельский экологический оператор» организованы конкурсные процедуры по определению организации, осуществляющей строительство опорных объектов. Победителем соответствующих процедур признано ООО «Террикон», с которым заключены государственные контракты на выполнение указанных работ на 2022 год.

Проведенной Архангельской межрайонной природоохранной прокуратурой проверкой установлено, что по заключенным с ООО «Террикон» контрактам на выполнение инженерных изысканий и разработку проектно-сметной документации по строительству трех опорных объектов общей стоимостью 98,5 млн. руб. соблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств вопреки требованиям ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации не обеспечено. Несмотря на то, что в рамках государственных контрактов АО «Архангельский экологический оператор» подрядчику выплачено более 16,5 млн. руб., что составляет 1/3 от общей цены каждого контракта, в установленные контрактами сроки работы ООО «Террикон» не выполнены: первый этап завершен только к февралю 2022 года, принят заказчиком 15.02.2022, а по второму этапу – работы не приняты до настоящего времени.

Между тем, при очевидности грубого нарушения ООО «Террикон» условий исполнения названных контрактов, явного отставания в течение 2021-2022 г. от графиков выполнения работ, действенных мер, понуждающих подрядчика выполнить свои обязательства со стороны АО «Архангельский экологический оператор» не принято, штрафные санкции, предусмотренные условиями контрактов, к подрядчику не применены.

Кроме того, проведенной прокуратурой проверкой выявлено, что при формировании закупочной документации в нарушение ч. 1 ст. 3.1-3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в положения контрактов во всех случаях не включено условие, согласно которому с даты приемки результатов выполнения проектных и (или) изыскательских работ исключительные права на результаты выполненных проектных и (или) изыскательских работ принадлежат юридическим лицам, от имени которых заключен договор. По изложенным фактам руководителю АО «АЭО» 26.04.2022 внесено представление.

Одной из основных целей национального проекта «Экология», а также реализуемых Министерством природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области (далее - Министерство) проектов, в том числе

«Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» и «Чистая страна», является ликвидация несанкционированных свалок.

Вместе с тем Архангельской межрайонной природоохранной прокуратурой при осуществлении надзорных мероприятий выявлен факт несанкционированного размещения отходов производства и потребления на территории лесного фонда (в границах Архангельского и Холмогорского лесничеств). В нарушение действующего законодательства Министерство, обладающее информацией о наличии свалок с мая 2021 года до момента проверки, меры по очистке от захламления земельных участков государственного лесного фонда и ликвидации указанных несанкционированных свалок не принимало. Поскольку в результате бездействия Министерства надлежащая охрана лесного фонда Архангельской области не обеспечена, министру природных ресурсов и лесопромышленного комплекса области специализированным прокурором внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено.

Аналогичные нарушения выявлены на территории МО «Лисестровское» Приморского района области, в связи с чем специализированным прокурором 31.01.2022 в порядке Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ) в суд направлено исковое заявление о признании бездействия администрации МО «Приморский муниципальный район» незаконным и обязанности ликвидировать свалку, которое 01.03.2022 удовлетворено.

Кроме того, Архангельской межрайонной природоохранной прокуратурой в ходе проверок вскрыты факты размещения твердых коммунальных отходов на территории Виноградовского района на земельном участке с кадастровым номером 29:04:040205:115 вне места, имеющего статус объекта размещения отходов, включенного в Государственный реестр объектов размещения отходов, или площадки временного накопления, оборудованной в соответствии с экологическими и санитарными нормами. В связи с допущенными нарушениями специализированным прокурором 31.03.2022 в порядке КАС РФ в суд направлено исковое заявление о признании бездействия Министерства в части неперераспределению транспортных потоков отходов на территории Виноградовского района и направление их в место временного накопления, а также в части неорганизации нормативного обращения с твердыми коммунальными отходами и администрации МО «Виноградовский муниципальный округ» незаконным и обязанности привести площадку к соответствию санитарным требованиям, которое находится на рассмотрении.

Согласно п. 11, 16 Комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации (приказ Минприроды

России от 14.08.2013 № 298) в России необходимо создавать инфраструктуру по отдельному сбору, утилизации (использованию), обезвреживанию и экологически и санитарно-эпидемиологически безопасному размещению твердых коммунальных отходов, создавать эффективную систему управления в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Между тем программные мероприятия в части введения в промышленную эксплуатацию с 2020 года 0,5 млн. тонн мощностей по обработке твердых коммунальных отходов в рамках названного федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология», позволяющие эффективно сортировать от 6,3 до 18,5 % твердых коммунальных отходов, до настоящего времени надлежащим образом не реализуются.

В частности, Правительством региона через ГКУ АО «Центр природопользования и охраны окружающей среды» организована закупка в 2021 году 1000 контейнеров для отдельного сбора отходов. Однако в нарушение требований ст. 22 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 1 ст. 51 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», СанПиН 2.1.3684-21 часть контейнеров поставлена не на специально оборудованные площадки, имеющие твердое покрытие, не проконтролирован их своевременный вывоз, места размещения не согласованы с органом местного самоуправления (администрации г. Архангельска, его округов). По этому факту министру природных ресурсов и лесопромышленного комплекса области специализированным прокурором 17.03.2022 внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено.

В реализации проекта «Сохранение лесов (Архангельской области)» участвуют лесопользователи, Министерство, а также его подведомственные и структурные подразделения и организации.

На реализацию региональных мероприятий в федеральном проекте «Сохранение лесов» на 2019-2022 г. запланирована субвенция из федерального бюджета в размере 216 млн. руб. в целях обеспечения баланса к 2024 году между рубками деревьев и их лесовосстановлением в соотношении 100 %. На эти цели в 2021 году выделено из федерального бюджета 117,3 млн. руб.; регионального – 6,4 млн. руб.; внебюджетные источники – 1,1 млрд руб. Мероприятия выполнены в соответствии с графиком.

План реализации мероприятий на 2022 год утвержден распоряжением Министерства от 16.02.2022 № 206р. В текущем году к реализации планируются следующие мероприятия: лесовосстановление на арендованной площади

76,1 тыс. га (внебюджетные средства); воспроизводство лесов и их агротехнический уход на арендной площади 15,9 тыс. га; выращивание посадочного материала в объеме 14,5 млн. единиц (внебюджетные источники); достижение 50 % оснащения лесотехнической и 87 % лесопожарной нормы в технике от потребности – закупка техники на сумму 12,7 (10,9 млн руб. – фед. бюджет и 2,6 – областной бюджет) и 32 млн. руб. (31 млн. руб. – фед. бюджет и 1,8 млн. руб. – областной бюджет); формирования запаса лесных семян в размере 168,9 кг (внебюджетные источники).

Денежные средства на указанные цели планируются к доведению по графику, а выполнение большинства самих мероприятий – в бесснежный период.

В настоящее время Министерством через ГАУ АО «Единый лесопожарный центр» организованы конкурсные процедуры по закупке автомобильной техники и пожарного инвентаря на общую сумму 11 млн. руб. Общий срок для поставки инвентаря – июль 2022 года. По состоянию на 14.04.2022, из 48 единиц техники и оборудования поступило 38 единиц.

Проведенной Архангельской межрайонной природоохранной прокуратурой проверкой установлено, что ГАУ АО «Единый лесопожарный центр» осуществление комплекса предусмотренных государственным заданием работ в рамках проведения мероприятий по подготовке к пожароопасному периоду 2022 года не обеспечено.

Так, соблюдение минимальных нормативов пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, иных средств предупреждения и тушения лесных пожаров, установленных распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.07.2019 № 1605-р, на территории Архангельской области не произведено и составляет лишь 96%. При этом наблюдаются проблемы с закупкой и поставкой мотопомп в связи с уклонением ООО «ЦентрТорг» от заключения договора.

В предыдущем пожароопасном периоде прокуратурой выявлялись факты ненадлежащего и несвоевременного проведения лесопатологических обследований на территории Сурского лесничества, санитарно-оздоровительных мероприятий, а также мероприятий по уходу за лесными культурами.

Принимая во внимание, что в условиях пожароопасного сезона сложившаяся ситуация может повлечь серьезные последствия для лесного фонда, а также проживающих на примыкающих к лесному массиву жителей населенных пунктов, специализированным прокурором директору ГАУ АО «Единый лесопожарный центр» 18.04.2022 объявлено предостережение.

Реализация национального проекта «Экология» находится на постоянном контроле Архангельской межрайонной природоохранной прокуратуры.

Информация об авторах

Куницына Елена Александровна – доцент кафедры основ прокурорской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, советник юстиции.

Сухов Владимир Евгеньевич – Архангельский межрайонный природоохранный прокурор.

УДК 349.6
М 21

Е. В. Мальханова,

старший преподаватель кафедры гражданского права Восточно-Сибирского филиала Российского государственного университета правосудия

Проблемы правовой охраны озера Байкал, как объекта всемирного наследия

Статья посвящена исследованию недостаточности правового регулирования охраны объектов всемирного природного наследия в сравнительном контексте с правовой моделью охраны особо охраняемых природных территорий.

Ключевые слова: всемирное наследие, культурное наследие, природное наследие, Байкал, объект всемирного наследия, особо охраняемая природная территория.

Озеро Байкал представлено и получило статус объекта всемирного природного наследия в 1996 году. На основании решения Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО 5 декабря 1996 на XX сессии, состоявшейся в мексиканском городе Мерида, озеро Байкал вошло в Список всемирного наследия ЮНЕСКО получив мировое признание уникальности экологической системы и природной значимости для настоящего и последующих поколений.

В принятом комитетом решении отмечается: «Озеро Байкал – классический случай участка всемирного наследия, удовлетворяющий всем четырем природным критериям. Озеро находится в центральной части участка. Особенности озера, скрытые в большей степени от глаз водой, представляют собой главную ценность для науки и охраны. Озеро окружают горно-таежные ландшафты и особо охраняемые природные территории, главным образом сохра-

нившиеся в естественном состоянии и представляющие дополнительную ценность.

Озеро Байкал – лимнологическое чудо и территория, обладающая следующими превосходными качествами.

Геологическая рифтовая система, которая дала начало озеру Байкал, сформировалась в мезозойском периоде. Озеро Байкал является самым древним и самым глубоким озером на Земле. Различные тектонические силы все еще продолжают свое действие, о чем свидетельствуют выходы термических потоков с глубин озера.

Длина береговой линии более 2000 км, площадь водного зеркала 31500 кв. км. Бассейн озера поддерживает различные растения и виды животных, некоторые из которых являются эндемиками, содержит примеры основных этапов земной истории и выдающихся геологических особенностей¹.

Из 2630 видов и подвидов животных и растений озера свыше 2000 нигде в мире больше не встречаются².

При представлении озера Байкал с прилегающей к нему территорией для рассмотрения вопроса о включении в список всемирного наследия отмечена и культурная ценность, которую нельзя недооценивать.

Ценность с точки зрения истории, археологии, эстетики, этнологии, антропологии и социальной культуры также уникальна и является не только национальным богатством России, но и имеет мировое значение также как памятники культуры древних этрусков, майя, инков. Археологические памятники и глубокая культурная история, до настоящего времени сохраняет неповторимость традиций и обычаев местного народа.

Значение культурной ценности, прилегающей к озеру Байкал территории и статуса всемирного природного наследия является основополагающим для разработки правовой модели охраны всемирного культурного и природного наследия и ее использования в законопроектной деятельности.

Основные положения, анализируемые в статье, необходимы для понимания и оценки института всемирного наследия в Российской правовой системе и перспективах повышения статуса правовой охраны уникальных по природной

¹ Официальный сайт ЮНЕСКО. URL: <http://whc.unesco.org/en/list/754/documents> (дата обращения 12.05.2022).

² Официальный сайт, созданный по заказу Министерства природных ресурсов и Экологии Российской Федерации под управлением Росприроднадзора при поддержке сайта Сибирским филиалом ФГУНПП "Росгеолфонд". URL: <http://geol.irk.ru/baikal/terr/terrhelp#lakes> (дата обращения 05.09.2022).

ценности объектов, выдвигаемых для получения статуса объекта всемирного природного наследия.

В Федеральном законе от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» декларируется, что Байкал является не только уникальной экологической системой Российской Федерации, но и объектом всемирного природного наследия.

Вместе с тем, действующее законодательство не содержит отдельного правового статуса для уникальных экологических систем и не устанавливает единого порядка охраны таких объектов.

Акватория озера Байкал и прилегающая к нему территория не наделены статусом особо охраняемой природной территории либо объекта культурного наследия и, как следствие, не имеет единого органа по комплексному управлению всей территорией, согласованности контрольно-надзорных функций и единой политики по организации туризма, схемы охраны и использования природных ресурсов Байкальской природной территории.

В соответствии с положениями ст. 16 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» основой для осуществления хозяйственной и иной деятельности на Байкальской природной территории являются комплексные схемы охраны и использования ее природных ресурсов, разрабатываемые и утверждаемые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Усматривается, что схемы должны быть едиными для всей Байкальской природной территории, разработанными в соответствии с положениями приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 83 от 21.02.2020 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал». При их разработке должны учитываться установленные указанным приказом нормативы допустимого воздействия при рекреационном использовании наземных экосистем и размещении рекреационных комплексов в прибрежной полосе озера.

Побережье Байкала и особо охраняемые природные территории имеют наибольшую туристическую привлекательность, а одной из основных проблем является незаконное распоряжение землями и их хаотичная застройка³.

³ Исламова Э. Р., Ермаченко С. В. Стратегическое планирование при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об особо охраняемых природных терри-

Разработка схем является необходимой для оценки и регулирования антропогенного воздействия человека.

Вопреки указанным выводам нормативные положения статьи 16 Федерального закона «Об охране озера Байкал» носят отсылочный характер, направляющий на порядок разработки и утверждения схем, установленный законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. В системе действующего правового регулирования порядок утверждения схем охраны и использования природных ресурсов объектов всемирного природного наследия, включая Байкальскую природную территорию, на федеральном и уровне субъекта отсутствует, четкого разграничения полномочий нормотворчества нет.

Указанное предопределило и отсутствие комплексных схем охраны и использования ее природных ресурсов Байкальской природной территории, которые бы определили в центральной экологической зоне, границы территорий возможного рекреационного использования с соблюдением допустимой на прибрежную территорию нагрузки, зоны покоя, зоны охраны памятников истории и культуры, хозяйственной деятельности, традиционного природопользования. Пример такого зонирования установлен статьей 15 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Целесообразным полагается и правовое урегулирование согласования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в ведение которого отнесены объекты всемирного природного наследия, порядка согласования ведения социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов и документов территориального планирования населенных пунктов, расположенных на Байкальской природной территории и ее охранных зонах.

Отсутствие нормативного закрепления перечисленных компетенций является причиной несогласованности действий региональной власти Иркутской области и Республики Бурятия, как в области правового регулирования, так и в сфере экономического развития Байкальской природной территории.

По результатам настоящего анализа отмечается необходимость дополнительного исследования правовых моделей и их элементов с целью обеспечения единства правового регулирования вопросов охраны природы на Байкальской природной территории, основанного на научном исследовании и оценке состояния прилегающей к озеру территории с целью сохранения природной уникальности и соблюдения баланса экологических, экономических и частных интересов.

Информация об авторе

Мальханова Елена Валерьевна – старший преподаватель кафедры гражданского права Восточно-Сибирского филиала Российского государственного университета правосудия.

УДК 347.963

М 33

О. Н. Матвеевская,

*Судья Верховного Суда
Республики Бурятия*

Д. В. Двоглазов,

*Судья Верховного Суда
Республики Бурятия*

Актуальные проблемы предупреждения незаконной рубки лесных насаждений

Статья посвящена проблеме профилактики незаконной рубки лесных насаждений в Российской Федерации на современном этапе (на примере Республики Бурятия). В статье представлены примеры из судебной практики по освещаемой теме; проанализированы причины незаконных рубок лесных насаждений, предложены отдельные способы устранения этих причин и условий, побуждающих правонарушителей на совершение данных противоправных деяний.

Ключевые слова: незаконная рубка лесных насаждений, преступление, профилактика.

Конституция Российской Федерации устанавливает правило, согласно которому каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42). В то же время природные ресурсы, включая и землю «используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 7).

Экологические преступления носят глобальный характер, так как последствия нарушения баланса в природе в той или иной степени касаются всего человечества. Данные преступления характеризуются высокой латентностью, а

также наносят огромный ущерб природе в связи с развитием технологий и ростом использования тяжелой техники. Одним из видов преступлений, представляющих наибольшую опасность для нормального состояния экологии, является незаконная рубка лесных насаждений.

Суды в определенной мере также являются субъектами профилактики экологических преступлений, поскольку, в силу требований ч. 2 ст. 43 УК РФ, одной из целей применения наказания, назначаемого по приговору суда, является предупреждение совершения новых преступлений.

При назначении лицам, виновным в совершении преступлений, наказания необходимо соблюдать принцип индивидуализации, тщательно выяснять и учитывать совокупность обстоятельств дела, и прежде всего, характер допущенных нарушений, данные о личности подсудимых, размер причиненного вреда и др.

По статистическим данным в 2020 году судами Республики Бурятия по ст. 260 УК РФ рассмотрено 426 уголовных дел, в 2021 году – 411 уголовных дел.

Проведенное обобщение показало, что в основном суды Республики за совершение преступлений, предусмотренных ст.ст. 191.1, 260, 261 УК РФ, вполне обоснованно и мотивированно назначают наказания в виде лишения свободы, в том числе, с применением ст.73 УК РФ.

Следует отметить, что вполне обоснованно судами, рассматривающими уголовные дела по преступлениям, предусмотренным ч. 1 ст. 260 УК РФ, санкция которой предусматривает и иные виды наказаний, в большинстве случаев назначаются наказания в виде обязательных либо исправительных работ, которые должны способствовать исправлению виновного и предупреждению совершения им новых преступлений.

Так, приговором мирового судьи Ж., совершивший незаконную рубку лесных насаждений с причинением материального ущерба на сумму 45 076 руб., то есть в значительном размере, осужден по ч. 1 ст. 260 УК РФ к обязательным работам на 150 часов. Назначая данное наказание, суд указал, что именно такое наказание будет отвечать целям наказания, предусмотренным ч. 2 ст. 43 УК РФ, окажет должное влияние на исправление осужденного, который не имеет официального места работы и получает доход от случайных подработок.

Положительным примером в этом аспекте является также уголовное дело в отношении М., осужденного районным судом Республики Бурятия по п. «г» ч. 2 ст. 260 УК РФ к 1 году лишения свободы условно с испытательным сроком 1 год. Установлено, что М. совершил незаконную рубку 10 деревьев породы

лиственница с причинением лесному фонду ущерба в крупном размере на сумму 98 129 руб. В судебном заседании сторона защиты заявила ходатайство о прекращении уголовного дела за деятельным раскаянием в связи с признанием вины, возмещением ущерба, отсутствием судимости. Сославшись на положения ст. 75 УК РФ и ст. 28 УПК РФ, суд отказал в удовлетворении ходатайства, указав, что совершенное подсудимым преступление посягает на общественные отношения в сфере охраны и использования окружающей среды. Его общественная опасность заключается в нарушении целостности лесного фонда России, являющегося частью экологической системы, обеспечивающей жизнедеятельность живых организмов. Возмещение М. ущерба в денежном эквиваленте, положительные характеристики и привлечение к уголовной ответственности впервые не устраняют причиненный его действиями экологический вред, не восстанавливают лесные насаждения.

При назначении виновным в незаконной рубке лесных насаждений наказания в целях предупреждения совершения ими новых преступлений следует обсуждать вопрос о назначении им дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Проведенное обобщение показало, что иногда, указывая в приговоре об отсутствии необходимости и целесообразности назначения дополнительных видов наказания, суд ограничивался формальным указанием об учете данных о личности подсудимого, наличии смягчающих и отсутствии отягчающих наказание обстоятельств. Однако при этом не принимались во внимание характер и общественная опасность содеянного, а также наступившие последствия, в связи с чем, назначение в данном случае дополнительного наказания в виде лишения права заниматься определенным видом деятельности являлось бы справедливым.

В соответствии со статистическими данными судами республики за совершение преступлений, предусмотренных ст. 260 УК РФ судебный штраф в 2020 году был назначен 65 лицам, в 2021 году – 13 лицам.

Приведенные данные свидетельствуют о последовательном сокращении количества принимаемых судами решений об освобождении от уголовной ответственности с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа по делам указанной категории.

Вывод суда о возможности или невозможности такого освобождения должен быть обоснован ссылками на фактические обстоятельства, установленные в судебном заседании. Суд обязан не просто констатировать наличие или отсутствие указанных в законе оснований для освобождения от уголовной от-

ветственности, а принять справедливое и мотивированное решение с учетом всей совокупности данных, характеризующих, в том числе, особенности объекта преступного посягательства, обстоятельства его совершения, конкретные действия, предпринятые лицом для возмещения ущерба или иного заглаживания причиненного преступлением вреда, изменение степени общественной опасности деяния вследствие таких действий, личность виновного, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание.

При этом ранее судьями при принятии таких решений учитывались, наряду с другими обстоятельствами, только возмещение лицами, совершившими данные преступления, суммы ущерба, причиненного преступлением, указанного в обвинительном заключении и состоящего из стоимости спиленных деревьев.

Вместе с тем, не учитывалось фактическое возмещение ущерба, причиненного лесному фонду, состоящее кроме того в очистке лесосеки от порубочных остатков древесины, образующихся при валке и транспортировке, а также при очистке стволов от сучьев; восстановлении насаждений путем их посадки.

Судебная практика по применению судебного штрафа по уголовным делам данной категории в указанном суде резко изменилась. Уголовные дела по изучаемой категории уголовных дел судами республики не прекращаются в связи с применением судебного штрафа.

Случаи освобождения от уголовной ответственности лиц, ранее совершавших преступления в сфере лесопользования, не единичны. Более того, некоторые подсудимые привлекались к административной ответственности, в том числе за нарушение правил пожарной безопасности в лесах. По смыслу закона погашенные судимости не имеют правовых последствий, однако в совокупности с иными данными о личности виновного могут влиять на оценку степени его общественной опасности и возможности достижения целей уголовного закона в случае освобождения от уголовной ответственности.

Как показывает судебная практика, понятие возмещения ущерба и заглаживания вреда, закрепленное в ст. 75 и 76.2 УК РФ, рассматривается судами в узком смысле, то есть с точки зрения компенсации денежными средствами. В некоторых случаях при решении вопроса о прекращении дела судьи принимают во внимание действия лица, связанные с очисткой лесного участка от порубочных участков.

Однако на наш взгляд, об утрате лицом общественной опасности вследствие деятельного раскаяния, помимо выплаты денежных средств, могут свидетельствовать такие действия как высадка лесных насаждений или иные способы озеленения и воспроизводства природных участков, пожертвования в пользу

организаций, занимающихся лесовосстановлением, очистка лесных территорий, и любые другие мероприятия, направленные на реальное устранение последствий преступления.

Помимо природной и экономической составляющих, экологический вред имеет и социальное проявление, так как негативные изменения окружающей среды влияют на здоровье человека, относящегося к объектам охраны со стороны государства. По этой причине нанесенный природе вред не поддается простому математическому подсчету и не имеет стоимостного выражения. Рассчитанный же органами лесоохраны материальный ущерб от незаконных рубок не отражает все неблагоприятные последствия этих преступлений.

По каждому делу следует устанавливать достаточность предпринятых лицом действий к снижению общественной опасности совершенного преступления, их соразмерность обстоятельствам дела, объему причиненного ущерба и способу заглаживания вреда.

«Лесное браконьерство», как негативное социальное явление изменилось качественно. Незаконные рубки леса в значительно большем объеме стали осуществляться организовано, профессионально, с использованием современных технических средств, однако зачастую к уголовной ответственности привлекаются лишь лица, которые непосредственно совершают незаконную рубку, а организаторы данных рубок остаются без ответственности.

Причинами совершения рассматриваемых преступлений, в частности, являются: устойчивый рост цены древесины на внешнем и внутреннем рынках; разница в ценах на древесину на данных рынках и, как следствие, высокая доходность незаконных заготовок древесины; наличие близкого рынка сбыта древесины (для Бурятии – Китай), необеспеченность рабочими местами жителей районов и отсутствие возможности получения легального дохода, а соответственно желание получение быстрого и незаконного обогащения таким путем; неэффективная реализация органами местного самоуправления обязанностей по снабжению населения древесиной для печного отопления и др.

Практика показывает, что положительных результатов в предупреждении указанных выше экологических преступлений можно достичь только с помощью комплексного подхода к решению этой проблемы, используя политические, экономические, социальные, воспитательные и правовые меры.

Одновременно с этим полагаем, что прокуроры, поддерживающие государственное обвинение по делам рассматриваемой категории, должны занимать принципиальную позицию при высказывании суду предложений о назначении подсудимому наказания (ч. 5 ст. 246 УПК РФ), а равно суды при назначении наказания за экологические преступления должны строго руководствоваться

требованиями уголовного закона о том, что одной из целей применения уголовного наказания является предупреждение совершения новых преступлений.

Информация об авторах

Матвеевская Ольга Николаевна – Судья Верховного Суда Республики Бурятия.

Двоеглазов Демид Владимирович – Судья Верховного Суда Республики Бурятия.

УДК 347.963

М 65

Г. А. Мисник,

профессор кафедры земельного и экологического права РГУП

Возмещение вреда, причиненного лесным правонарушением

В статье рассматриваются вопросы применения законодательства о возмещении вреда, причиненного лесам. Автор выделяет специфические особенности данной правовой меры, которые позволяют признать предотвращение вреда в числе основных функций названной ответственности. На основе обобщения судебной практики выявлены правовые позиции высших судов, на основе которых обеспечивается единообразной практики правоприменения.

Ключевые слова: леса, возмещение, предотвращение, вред, законодательство, право, компенсация, исчисление.

Обезлесение и деградация лесов относятся к числу факторов, вызывающих нарушение состояния окружающей среды, включая изменение климата, деградацию почв, нарушение среды обитания животных, истощение водных ресурсов. Причинами деградации лесов являются чрезмерная эксплуатация лесных ресурсов, неконтролируемая вырубка лесов, лесные пожары, урбанизация. Парижское соглашение отводит мерам борьбы с обезлесением особую роль среди мер по предотвращению изменений климата.

К числу основными правовых мер борьбы с обезлесением в Российской Федерации относится возмещение вреда, причиненного лесам в форме компенсационного лесовосстановления, компенсации затрат на предотвращение и ликвидацию вреда. Правовое регулирование возмещения вреда, причиненного лесам, имеет комплексный характер и осуществляется правовыми нормами раз-

личной отраслевой принадлежности. Источниками правового регулирования названных отношений выступают Гражданский кодекс РФ (глава 59), Лесной кодекс РФ и иные отраслевые акты законодательства.

Правовая природа данной меры определена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 года №12-П. Согласно названному постановлению предусмотренная частью 2 статьи 99 Лесного кодекса РФ позиция Конституционного Суда РФ о обязанности виновных в нарушении лесного законодательства лиц возместить причиненный ими вред носит имущественный характер, ее основная цель - компенсация ущерба, причиненного правонарушением. С учетом того, что правовое регулирование отношений, возникающих из причинения вреда, осуществляется на основе гражданско-правового института деликтных обязательств, данная обязанность имеет сходство с мерами гражданско-правовой ответственности.

В соответствии с гражданским законодательством, в частности, определяется состав убытков, вызванных лесным правонарушением. При исчислении вреда подлежат учету все негативные последствия, возникших в результате правонарушения, включая: а) имущественный ущерб (потеря товарной ценности леса), и б) снижение его экологической ценности, определяемая исходя из присущих лесам свойств – уникальности, способности к возобновлению, заменимости, местоположения и др.

Названный подход к исчислению рассматриваемого вреда основан на юридическом понимании леса в качестве комплексной экологической системы, состоящей из почв, подземных и наземных источников, объектов растительного и животного мира, находящихся в тесной взаимосвязи, а потому негативное воздействие на отдельные компоненты экологической системы лесов влечет нарушение внутрисистемных связей, нанося тем самым вред экосистеме в целом. Соответственно, исчисление размера вреда, причиненного лесам, должно производиться с учетом характера действий (бездействия) правонарушителя, их ближайших и отдаленных последствий, ущерба, нанесенного как экосистеме в целом, так и отдельным ее компонентам (элементам природной среды), например, лесной растительности, животному миру, подземным водам.

Специфика исчисления вреда, причиненного лесам, состоит в учете не только реального экологического вреда, но и характера действий (бездействия) правонарушителя (незаконная рубка, самовольное снятие, уничтожение или порча почв, нахождение транспортных средств и механизмов в защитных лесах вне отведенных мест, их движение вне существующих лесных дорог), вызвавших его причинение; учете не только реальных, но и потенциальных последствий вреда, оценке вреда, причиненного не только лесам, но и иным компо-

нентам окружающей среды. Именно поэтому Конституционный Суд РФ отмечает необходимость исчисления вреда, исходя из присущих лесам природных свойств (уникальность, способность к возобновлению и других свойств).

Уникальность как одно из природных свойств лесов заключается в сохранении и воспроизводстве более ценных лесных пород и потенциале лесорастительных условий, а также в возможности приносить более существенную экологическую и экономическую пользу. В связи с этим для расчета размера ущерба, причиненного лесам как экологической системе, учитываются именно лесообразующие породы, соответствующие лесорастительным зонам конкретного субъекта Российской Федерации. Таким образом, основной целью рассматриваемой меры является восстановление нарушенного состояния лесов. При этом применением двойной меры ответственности, а именно возложение обязанности компенсировать причиненный вред и восстановить нарушенное состояние лесов, противоречит законодательству о применении гражданско-правовой ответственности.

Как указал Верховный Суд РФ, применение к нарушителю двойной меры ответственности в виде возмещения вреда посредством взыскания причиненных убытков и выполнения обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды не соответствует действующему законодательству (определения Верховного Суда Российской Федерации от 20.06.2018 №302-ЭС18-1483, от 28.12. 2020 №306-ЭС20-16219). Аналогичная позиция отражена и в Постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06.04.2022 № Ф04-8571/2021 по делу № А75-19000/2020.

В судебной практике учитывается также многофакторный характер вреда, причиняемого лесам. Деграция лесов может вызвана действиями одновременно нескольких лиц. Основанием разграничения ответственности различных причинителей вреда является вина. Так, отказывая в удовлетворении заявленных департаментом требований, суды обоснованно исходили из того, что материалы дела не содержат доказательств наличия всей необходимой совокупности элементов для привлечения общества к ответственности в виде взыскания ущерба (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21.06.2021 № Ф05-11333/2021 по делу № А40-133684/2020). Суд при вынесения решения исходил из необходимости доказывания вины причинителя, то есть не применил правило презумпции вины причинителя вреда.

Данный подход обусловлен особенностями установления противоправности деяния, вызвавшего причинение вреда окружающей среде. Особенности установления противоправности состоит в выявлении наряду с нарушением субъективного права также нарушения режима использования лесов. Данный

подход получил отражение в судебной практике. Так, признавая несостоятельным довод об отсутствии оснований для возложения на религиозную организацию ответственности за причинение ущерба, причиненного лесным пожаром, ввиду того, что не установлено лицо, виновное в возникновении пожара, а территория монастыря не огорожена, вследствие чего имеется доступ неограниченного круга лиц, суд указал на то, что вина должностного лица религиозной организации заключается не в возникновении пожара, а в нарушении Правил пожарной безопасности в лесах, которое повлекло распространение пожара на земли лесного фонда и причинение ущерба лесу (Определение Верховного Суда РФ от 5 апреля 2022 г. № 48-КГ21-28-К7) Согласно акту о лесном пожаре причиной возникновения пожара является неосторожное обращение с огнем, виновное в возникновении пожара лицо не выявлено. Проведенными проверками установлено, что игумен религиозной организации нарушил Правила пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации 30 июня 2007 г. №417, не обеспечив отчистку территории, прилегающей к лесу, от сухой травянистой растительности; земельный участок не отделен от леса минерализованной полосой шириной не менее 0,5 метра или иным противопожарным барьером.

Публично-правовая природа отношений по поводу охраны лесов диктует необходимость применения доказывания факта противоправности причиненного вреда, что отличает данную ответственность от гражданско-правовой ответственности, регулируемой гражданским законодательством. В судебной практике возникает вопрос о том, может ли быть установлена противоправность причинения вреда при отсутствии квалификации административного правонарушения или экологического преступления. Согласно пункту 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» непривлечение лица к административной, уголовной или дисциплинарной ответственности не исключает возможности возложения на него обязанности по возмещению вреда окружающей среде. Равным образом привлечение лица к административной, уголовной или дисциплинарной ответственности не является основанием для освобождения лица от обязанности устранить допущенное нарушение и возместить причиненный им вред (Определение Верховного Суда РФ от 12 января 2022 г. № 307-ЭС21-26243). Названные особенности возмещения вреда, причиненного лесным правонарушением, позволяют рассматривать данную меру не только в качестве меры компенсации причиненного вреда, но и одной из основных мер предотвращения вреда, поскольку данная

ответственность по размеру имеет повышенный характер и дифференцирована с учетом характера совершенного правонарушения.

Информация об авторе

Мисник Галина Анатольевна – профессор кафедры земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, д. ю. н., профессор.

УДК 349.6

М 69

А. А. Михин,

*заместитель Костромского
межрайонного природоохранного
прокурора*

Механизм выявления незаконных рубок леса, совершаемых на основании фиктивных договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан на примере практики Костромской межрайонной природоохранной прокуратуры

Статья посвящена исследованию механизма совершения преступлений, связанных с незаконными рубками леса, совершаемыми на основании фиктивных договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан такого рода, а также методике выявления преступлений данной категории. В работе приведены примеры из практики работы в указанной сфере Костромской межрайонной природоохранной прокуратуры.

Ключевые слова: незаконные рубки леса, детерминирующие факторы, методика, прокурор, органы прокуратуры, охрана окружающей среды, природоохранная деятельность.

Территориальное расположение и климатические особенности Костромской области, как и большинства регионов средней полосы России, а также высокая экономическая, социальная и экологическая значимость лесных ресурсов для региона, территория которого на 75 % покрыта лесами, определяют надзор за исполнением лесного законодательства в качестве одного из приоритетных направлений деятельности Костромской межрайонной природоохранной прокуратуры.

Одним из механизмов совершения незаконных рубок, получивших широкое применение с 2012 года, стало совершение рубок на основании фиктивных договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан.

В настоящей работе будет рассмотрен механизм совершения преступлений такого рода, а также методика их выявления.

Общие требования к заключению договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан установлены Гражданским кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, Приказом Рослесхоза от 26.07.2011 № 318 «Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и Формы примерного договора купли-продажи лесных насаждений», Правилами заготовки древесины, утв. Приказом Рослесхоза от 01.08.2011 № 337; порядок заключения договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан и нормативы заготовки древесины устанавливаются региональным законодательством, в Костромской области это – Закон Костромской области от 09.03.2007 № 120-4-ЗКО, административный регламент предоставления департаментом лесного хозяйства Костромской области государственной услуги «Вынесение решения о предоставлении права заготовки древесины и подготовке проекта договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд», утв. Постановлением Губернатора Костромской области от 19.03.2014 № 31.

В соответствии с ч. 1 ст. 30 Лесного кодекса РФ граждане вправе заготавливать древесину для целей отопления, возведения строений и иных собственных нужд.

Согласно ч. 1 ст. 5 Закона Костромской области от 09.03.2007 № 120-4-ЗКО гражданин, заинтересованный в заготовке древесины для собственных нужд, представляет (направляет) в департамент лесного хозяйства Костромской области через лесничество заявление о заключении такого договора, в котором указываются:

фамилия, имя, отчество гражданина, его адрес, данные документа, удостоверяющего личность;

наименование лесничества, в границах которого предполагается осуществить куплю лесных насаждений;

требуемый объем древесины, который в зависимости от целей (отопление жилого дома, строительство или ремонт дома и хозяйственных построек либо восстановление их после пожара) варьируется от 20 до 250 м³.

На основании решения департамента с гражданином заключается договор купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд.

Право гражданина на заключение такого договора зависит также от установленной периодичности (например, в целях отопления – 1 раз в год, в целях строительства дома – 1 раз в 30 лет и т.д.).

Проверка наличия права гражданина на заключение такого договора проходит 2 ступени – в лесничестве на стадии приема заявления и департаменте на стадии рассмотрения материалов лесничества.

Вместе с тем, как следует из изложенного, для заключения договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд в целях отопления достаточно заявления и копии паспорта.

При определенных обстоятельствах (халатность либо корыстная заинтересованность сотрудников лесничества) указанное создает достаточные условия для совершения злоумышленниками действий, направленных на получение права на заготовку древесины от имени третьих лиц.

Начиная с 2014 г. Костромской межрайонной природоохранной прокуратурой во взаимодействии с УФСБ России по Костромской области и УЭБиПК УМВД России по Костромской области в 4 лесничествах, расположенных на территории региона, выявлено более 60 договоров купли-продажи лесных насаждений, заключенных от имени и с использованием копий паспортов третьих лиц, в том числе умерших.

На основании указанных договоров была заготовлена древесина на общую сумму около 2 млн. рублей.

По искам природоохранной прокуратуры фиктивные сделки признаны судом недействительными. Кроме того, материалы проверки направлены в органы предварительного расследования в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса о возбуждении уголовных дел по ст. 327 УК РФ и ст. 260 УК РФ, к настоящему времени возбуждено 4 уголовных дела (3 – по ст. 260 УК РФ, 1 – по ст. 327 УК РФ), уголовное дело по ст. 327 УК РФ прекращено отделом дознания в связи с актом об амнистии, 1 – прекращено судом в связи с деятельным раскаянием и возмещением причиненного ущерба по иску природоохранной прокуратуры, по уголовному делу по ч. 3 ст. 260 УК РФ вынесен обвинительный приговор с назначением штрафа в размере 1 млн. рублей (виновное лицо освобождено от наказания в связи с актом об амнистии, удовлетворен гражданский иск прокурора о возмещении суммы причиненного ущерба).

Работа по остальным лесничествам Костромской области в настоящее время продолжается.

Эффективному выявлению незаконных сделок с лесными ресурсами способствует выработанный в этих целях механизм анализа перечней договоров, заключаемых лесничествами.

Так, для целей проведения указанной проверки в лесничествах запрошены перечни таких договоров. Одновременно от Управления ЗАГС по Костромской области получены перечни граждан, умерших в данном периоде. Указанные перечни объединяются в один электронный документ в формате Excel, где после применения специальной формулы, при полном совпадении фамилии, имени и отчества в перечнях заключенных договоров и умерших граждан напротив даты заключения договора автоматически указывается дата смерти этих лиц. Дальнейший анализ сводится к выборке договоров, дата заключения которых позже даты смерти гражданина, от имени которого заключен такой договор.

Указанный механизм позволяет не только мгновенно обрабатывать характерные для Костромской области многотысячные перечни договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд (например, ОГКУ «Мантуровское лесничество» – более 4 тыс. договоров, ОГКУ «Галичское лесничество» – 2 тыс. договоров), но и гарантирует 100-процентное выявление всех учтенных договоров, заключенных с «мертвыми душами».

Распространенность фиктивных сделок по купле-продаже леса, а также относительно продолжительный период их заключения, свидетельствуют как о грубых нарушениях закона со стороны должностных лиц лесничеств, так и существенных упущениях при организации их работы и контроле за их деятельностью со стороны департамента лесного хозяйства Костромской области.

Так, заключению указанных договоров способствовало то, что на стадиях их подготовки и заключения правомочность лиц, выступавших от имени умерших граждан, сотрудниками лесничества не проверялась.

Помимо заключения незаконных сделок в проверенных лесничествах выявлены массовые нарушения при отводе участков леса для заготовки древесины для собственных нужд граждан. Распространены факты ненадлежащего отвода участков под рубку либо отвода «общих» участков одновременно по множеству договоров, что в последующем не позволяет контролировать исполнение лесного законодательства (ОГКУ «Галичское лесничество», ОГКУ «Мантуровское лесничество»).

Кроме того, в ОГКУ «Мантуровское лесничество» выявлены факты грубого нарушения порядка заключения договоров, выразившиеся в подписании акта передачи лесных насаждений до оплаты их стоимости, что противоречит лесному законодательству и самим договорам.

Более того, в нарушение п. 27 договоров осмотр участков участковыми лесничими производится с нарушением установленного 15-дневного срока до

окончания срока их действия. По ряду договоров осмотр произведен за пределами срока их действия.

Кроме того, систематически допускаются факты неосуществления (ненадлежащего осуществления) контроля за целевым использованием гражданами древесины, приобретенной на основании договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд.

Так, в нарушение отраслевого регионального законодательства проверки целевого использования гражданами древесины, заготавливаемой по договорам купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, лесничествами либо не проводятся, либо проводятся с нарушением периодичности, либо в неполном объеме. Заседания таких комиссий должны проводиться ежеквартально, на практике периодичность нарушается либо проверками охватывается малая часть договоров, по которым заготовлена древесина. (ОГКУ «Кадыйское лесничество» и ОГКУ «Шарьинское лесничество» проведено только 2 заседания, ОГКУ «Солигаличское лесничество» проверено использование древесины только по единичным договорам из более чем 200).

По всем выявленным фактам внесены представления об устранении нарушений закона, которые рассмотрены и удовлетворены, должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Обратной стороной изменений законодательства, направленных на совершенствование правового регулирования правоотношений, является появление возможностей для использования новых механизмов преступных посягательств.

Совершение незаконных рубок, в том числе с использованием поддельных документов и способствующее этому безответственное отношение сотрудников лесничеств к исполнению должностных обязанностей грубо нарушает интересы Российской Федерации как собственника леса, поскольку приводит к неправомерному, нерациональному и неэффективному использованию лесных ресурсов.

Вместе с тем, выявление ранее неизвестных видов преступных посягательств возможно при наличии налаженного межведомственного взаимодействия правоохранительных и иных органов, а также при эффективном использовании потенциала компьютерных технологий, даже базового уровня.

Информация об авторе

Михин Артем Александрович – заместитель Костромского межрайонного природоохранного прокурора.

Е. В. Младенова,

*старший помощник Саратовского
межрайонного природоохранного
прокурора*

О роли стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды

В статье анализируется понятие окружающей среды в качестве объекта административно-правовой охраны. В работе автор выделяет отдельные дефекты правового регулирования окружающей среды в качестве объекта административно-правовой охраны, формирует предложения по их устранению. Делается вывод, что экологический контроль (надзор) является одним из способов административно-правовой охраны окружающей среды.

Ключевые слова: окружающая среда, природная среда, административно-правовая охрана, объекты административно-правовой охраны, способ административно-правовой охраны, экологический контроль (надзор), административная ответственность.

Вопрос административно-правовой охраны окружающей среды остро стоит перед научным сообществом и подвергается всевозможным исследованиям. Окружающая среда – объект государственного регулирования, который возник в связи с необходимостью в реализации экологической функции государства, возникшей в связи с повышением внимания к проблемам охраны окружающей природной среды.

Ранее вопросы рационального использования и охраны компонентов окружающей среды решались в разрезе экономической функции государства¹.

Согласно статье 42 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением². Речь идёт о провозглашении так называемого экологического права каждого человека и гражданина³.

¹ См.: Бучакова М. А. Охрана окружающей среды как объект государственного управления // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 3 (20). С. 23.

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция" (по-

В связи с понятиями, имеющимися Конституции РФ, в «*Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года*», утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.⁴, в качестве стратегической цели государственной политики в области экологического развития определено «сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности». При этом в числе основных механизмов реализации государственной политики в области экологического развития названо повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях (пп. «в» п. 10).

Становится очевидным, что достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития – обеспечения безопасности окружающей среды может быть достигнуто только посредством создания общегосударственной доктрины. В ее основу надлежит включить доктрину, в которую будут входить представления о создании правовой политики государства в анализируемой сфере. Таким образом, государством утверждено стратегическое планирование в анализируемой сфере. Примечательно, что, как отмечается в научной литературе, внимание к проблематике стратегического планирования заметно повысилось в последние годы⁵.

В общетеоретическом понимании стратегия - это всесторонний план, предназначенный для обеспечения осуществления функции государства для достижения сформулированных целей⁶. Правовую основу составляет Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «*О стратегическом планировании в Российской Федерации*»⁷.

Современными учеными-цивиристами обращено внимание на объединение принципов стратегического планирования и принципов охраны окружаю-

статейный). 3-е издание, перераб. и доп. Москва : Проспект, 2020.

⁴ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. Доступ из справочно-правовой «КонсультантПлюс».

⁵ Афиногенов Д. А., Виноградова Е. В., Полякова Т. А. Развитие государственной политики в области стратегического планирования в Российской Федерации: публично-правовые и научно-методологические проблемы и приоритеты // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4 (86). С. 23.

⁶ Никчемная Е. А. Право как средство государственного стратегического планирования : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Москва, 2012. С. 7–8.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378 ; 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5023.

щей среды, указанных в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) «Об охране окружающей среды»⁸, что проявляется в понимании стратегического планирования, не только как в векторе экономического развития. Оно должно основываться на учете требований разумного использования компонентов окружающей среды, а также ее воспроизводства и охраны.⁹

Полагаю, что документы стратегического планирования служат для фиксации стартовых точек глобального характера, в том числе для совершенствования нормативного регулирования в области охраны природной среды.

Вместе с тем, в таком документе стратегического планирования как Основы государственной политики в области экологического развития состояние окружающей среды на территории Российской Федерации оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам, в связи с чем в научной литературе обращается внимание на нереалистичность реализации поставленных в Стратегии задач исключительно правовыми средствами¹⁰.

К другим документам стратегического характера, где присутствует экологическая составляющая, можно отнести «Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации», утв. Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 (в ред. от 15.03.2021)¹¹. В данном нормативно-правовом акте в числе основных задачи и направлений и научно-технологического развития Российской Федерации обозначены: переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике; переход к экологически чистому агро- и аквахозяйству; противодействие техногенным, биогенным угрозам, иным источникам опасности для общества, экономики и государства; возможность эффективного ответа российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и природы.

Полагаем, что обеспечение охраны окружающей среды, требует, помимо повышения качества нормативного правового регулирования, поиска и иных механизмов достижения указанной цели, вовлечения в процесс экологизации самих хозяйствующих субъектов. Так, решению задач, направленных на охрану природы, может способствовать во многом их финансовое обеспечение – речь идёт об экономическом стимулировании субъектов хозяйственной деятельно-

⁸ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133 ; 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 15.

⁹ Жаворонкова Н. Г. Роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 2. С. 44.

¹⁰ Хлуденева Н. И. Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку // Журнал Российского права. 2017. № 12. С. 141–150.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

сти, предпринимающих активные меры для обеспечения наиболее защищенной функции охраны окружающей среды.

Ещё один механизм, направленный на охрану окружающей среды и требующий активного внедрения – соответствие хозяйствующих субъектов ESG-стандартам, под которыми понимают своего рода модель устойчивого развития предпринимательской деятельности, посредством которой достигаются цели участия предпринимательского сообщества в решении экологических, социальных и управленческих задач¹². В России принципы ESG менее распространены, чем за рубежом, однако уже сейчас ряд крупнейших банков внедряет в кредитный процесс ESG-оценку компаний¹³.

К актам стратегического планирования относятся также «*Стратегия национальной безопасности Российской Федерации*», утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400¹⁴. Полагаем, обеспечение национальной безопасности должно стать тем ориентиром, вокруг которого выстраивается деятельность всего государственного механизма в нашей стране. Не случайно в данной стратегии отдельно выделяются проблемы окружающей среды.

Отраслевым документом стратегического планирования, разработанным в рамках целеполагания стала «*Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года*», утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176¹⁵, из содержания которой следует, что решение основных задач в области обеспечения экологической безопасности должно осуществляться по приоритетным направлениям, к числу которых относится совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды (п. 26). Кроме того, в числе основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности – повышение эффективности государственного экологического надзора, повышение эффективности надзора за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных Российской Федерацией полномочий в области охраны объектов животного мира (п. 27).

Анализ столь значительного количества документов стратегического планирования показывает, что они устанавливают самостоятельные принципы, цели и задачи государства по отдельным направлениям деятельности, при этом

¹² См.: Мажорина М. В. ESG-принципы в международном бизнесе и «устойчивые контракты» // Журнал Российского права. 2021. Т. 16. № 12 (133). С. 187.

¹³ ESG-принципы: что это такое и зачем компаниям их соблюдать. URL: <https://trends.rbc.ru/trends/green/614b224f9a7947699655a435> (дата обращения: 12.01.2022).

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (ч. 2). Ст. 5351.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

можно констатировать их разрозненность, тогда как в идеале они должны соответствовать друг другу. Разного рода нестыковки и противоречия названных доктринальных документов объясняются тем, что стратегические документы есть принявшие форму нормативного акта научные концепции, аналитические доклады, которые изначально предполагают научный прогноз, дискуссию, в связи с чем их достоверность может быть поставлена под сомнение. Кроме того, характер стратегических документов носит описательный характер, включая прогнозы и предположения, а их содержание изобилует рекомендациями.

Следует отметить, что в большинстве документов стратегического планирования, где присутствует экологическая составляющая, государственный экологический надзор обозначен в качестве одного из основных механизмов реализации государственной политики, направленной на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Подводя итог, отмечу, что мною видится необходимость в формировании единой государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при осуществлении природопользования, что должно найти отражение в едином стратегическом документе, включающем, наряду с правовыми средствами, в числе которых повышение эффективности государственного экологического надзора, перечень иных механизмов экономического и финансового характера, внедрение которых позволит обеспечить достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития – обеспечение охраны окружающей среды и ее компонентов, а также реализовать, дарованное Конституцией РФ право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду.

Информация об авторе

Младенова Елизавета Вячеславовна – старший помощник Саратовского межрайонного природоохранного прокурора, мл. советник юстиции.

Э. Р. Мухаметов,
*первый заместитель прокурора
Забайкальского края*

А. Н. Устьянцев,
*старший прокурор отдела по надзору
за исполнением федерального
законодательства в сфере экономики
и охраны окружающей среды
управления по надзору за исполнением
федерального законодательства*

Проблемы развития особо охраняемых природных территорий

В статье автор рассматривает проблемы создания и существования особо охраняемых природных территорий, сокращенно – ООПТ. Отмечается, что федеральный закон № 33-ФЗ устарел и не отвечает современной повестке. Указывается также, что требует изменения подход к финансированию деятельности ООПТ.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории, надзорная деятельность, правоотношения, взаимодействие, прокуратура.

В современной России понятие особо охраняемых природных территорий было введено Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Этот же закон является рамочным нормативно-правовым актом, который регулирует правоотношения в данной сфере. В законе определены полномочия Российской Федерации и регионов по вопросам создания и функционирования особо охраняемых природных территорий, определены их виды и основания для изменения границ и ликвидации. В регионах России в развитие федерального закона приняты свои нормативно-правовые акты. В Забайкальском крае это – Закон Забайкальского края от 09.03.2010 № 338-ЗЗК «Об особо охраняемых природных территориях в крае» и Концепция развития системы ООПТ регионального значения до 2030 г., утвержденная постановлением Правительства края от 01.03.2016 № 89.

В крае имеется 8 ООПТ федерального значения общей площадью 1,8 млн. га или 4,2 % от территории края, в том числе Государственные природные биосферные заповедники «Даурский», «Цасучейский бор», «Долина дзерена», национальные парки «Алханай», «Чикой» и «Кодар», заказники «Цасучейский

бор» и «Долина дзерена», памятник природы «Ледники Кодара». Также создано 82 ООПТ регионального значения на общей площади 3,6 млн га или 8 % от общей территории края, из них 16 государственных природных заказников, 64 памятника природы, 2 природных парка.

С целью обеспечения контроля за ООПТ регионального значения в крае создано Государственное казенное учреждение «Дирекция ООПТ».

Несмотря на наличие нормативно-правовой базы, органов управления в этой сфере как федерального, так и регионального уровня, в деятельности ООПТ имеется много проблем, которые не позволяют на качественном уровне реализовывать уставные задачи по защите и охране природы на этих территориях. Большинство этих проблем вытекает из недостаточного, по остаточному принципу, финансирования данной природоохранной деятельности. Во многом нормы как федерального, так и регионального законодательства в этом вопросе являются декларациями, не подкрепленными ни финансовыми, ни административными ресурсами.

Первая проблема – отсутствие правоустанавливающих документов для каждой особо охраняемой природной территории. Так, Положение о национальном парке «Чикой» утверждено Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации после реагирования Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры 10.12.2018 (приказ № 650), через четыре года после создания парка (28.02.2014). С региональными ООПТ ситуация еще хуже. В настоящее время отсутствуют Положения у всех шестидесяти четырех краевых памятников природы.

Вторая проблема – определение границ особо охраняемых природных территорий. Этот вопрос актуален для всех ООПТ России и решается он с разной степенью успешности в зависимости от финансовых возможностей регионов. В Забайкальском крае на кадастровом учете стоят только 18 ООПТ или одна пятая часть от существующих. Отсутствие четко обозначенных границ ООПТ ведет среди прочего к возможности незаконного захвата их территорий и ведения на них различного рода хозяйственной деятельности, которая негативно сказывается на состоянии территорий. По предварительным оценкам для установления границ ООПТ на территории края требуется около 5 миллионов рублей.

Третье. Ни в одной ООПТ не установлены охранные и водоохранные зоны, что является нарушением статьи 2 Закона № 33-ФЗ, пункта 1 статьи 65 ВК РФ, пунктов 3-6 постановления Правительства Российской Федерации от 10.01.2009 № 17 «Об утверждении Правил установления границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов».

Четвертое – ненадлежащее кадровое и материально-техническое обеспечение. Не созданы пожарно-химические станции для тушения лесных пожаров, авиационные группировки для авиапатрулирования. Спецтехника и инвентарь приобретены в минимальных количествах. В составе администраций ООПТ в крае работает лишь 68 егерей и инспекторов. На каждого из них в среднем приходится по 53 тысячи гектар охраняемого пространства. Обеспечить надлежащее состояние законности и пресечение возможных правонарушений такими силами просто невозможно.

Пятая проблема – не законное предоставление земельных участков и осуществление хозяйственной и иной деятельности в границах ООПТ. В настоящее время на территориях региональных ООПТ осуществляют свою деятельность пять арендаторов лесных участков, которые заготавливают древесину, более двадцати недропользователей по добыче россыпного золота и тридцать два сельхозпроизводителя. Надлежащего контроля за их деятельностью нет.

Шестая проблема – пробелы и несогласованность как федеральной, так и региональной нормативно-правовой базы, регулирующих данные правоотношения. Так, в 2020 г. прокуратурой края совместно с Байкальской межрегиональной и Амурской бассейновой природоохранными прокуратурами проверены лесохозяйственные регламенты региона (18), в которых имелись нарушения, касающиеся определения категории лесного фонда особо охраняемых природных территорий – эксплуатационными. Вместе с тем в соответствии с лесным законодательством категория лесов должна быть защитные. Только после оспаривания всех лесохозяйственных регламентов в краевом суде министерством природных ресурсов края внесены соответствующие изменения (квартала и выделы ООПТ исключены из категории эксплуатационные).

Однако остается до настоящего времени не решенным вопрос определения таких лесных участков в качестве защитных. Такие полномочия закреплены за федеральным органом. Процедура внесения изменений в приказ Рослесхоза от 01.03.2013 № 52 «Об отнесении лесов на территории Забайкальского края к ценным лесам, эксплуатационным лесам, резервным лесам и установлении их границ» является долгой по причине длительного обследования лесного фонда с выходом на место специалистов ФГБУ «Рослесинфорг».

В текущем году прокуратурой края выявлены противоречия в нормах Положений об особо охраняемых природных территориях. Так, в Положениях установлены, с одной стороны, совершенно обоснованно, запреты на проведение сплошных рубок на ООПТ. При этом, в этих же Положениях содержались нормы, допускающие заключение договоров купли-продажи лесных насажде-

ний для нужд населения, которые проводятся путем проведения сплошных и выборочных рубок.

Более того, приказом Министерством природных ресурсов края в январе 2022 г. выделена лесосека в границах государственного природного ландшафтного заказника регионального значения «Семеновский» для нужд населения, что привело к заключению 30 договоров купли-продажи лесных насаждений путем проведения сплошных рубок объемом 10,5 га. Только после вмешательства прокуратуры края эта порочная практика прекращена, в положения по протестам прокурора внесены изменения. Теперь на территории ООПТ допускаются только выборочные, а не сплошные рубки.

Известное выражение, приписываемое М. Е. Салтыкову-Щедрину гласит, что строгость российских законов смягчается необязательностью их исполнения. В части исполнения законодательства о создании и функционировании ООПТ это выражение применимо в полном объеме. О серьезных проблемах в состоянии законности в сфере защиты особо охраняемых природных территорий регионального значения указывается и в информационном письме Генеральной прокуратуры России от 04.12.2020 № 75/1-15-2020. В нем говорится, что «проблемы определения правового статуса ООПТ, постановления на кадастровый учет их границ и охранных зон приобрели повсеместный характер, в связи с чем установленный природоохранный режим не соблюдается», и далее «за последние 10 лет решения о ликвидации ООПТ, сокращении их площади и ослаблении режима охраны выносились в 38 субъектах России».

Прокуратура Забайкальского края во взаимодействии с Байкальской межрегиональной природоохранной и Амурской бассейновой прокуратурами продолжит надзорные мероприятия в сфере соблюдения законодательства об особо охраняемых природных территориях. Обеспечит синхронизацию краевого законодательства с федеральным. В то же время нельзя не констатировать, что федеральный закон № 33-ФЗ принятый в нелегкие для страны 90-е годы устарел и не отвечает современной повестке. Требуется изменения и подход к финансированию деятельности ООПТ. Без активного финансирования со стороны государства невозможна в полном объеме реализация всех требуемых охранных мероприятий.

Информация об авторах

Мухаметов Эдуард Ревович – первый заместитель прокурора Забайкальского края, государственный советник юстиции 3 класса.

Устьянцев Александр Николаевич – старший прокурор отдела по надзору за исполнением федерального законодательства в сфере экономики и охраны окружающей среды управления по надзору за исполнением федерального законодательства, мл. советник юстиции.

УДК 349.6

Н 67

О. З. Нимаева,

*Судья Верховного суда
Республики Бурятия*

Проблемные вопросы разрешения судами Республики Бурятия гражданских дел о ликвидации несанкционированных свалок

В статье приводятся примеры судебной практики рассмотрения споров о ликвидации несанкционированных свалок, формулируются предложения по совершенствованию данной деятельности. Приводится правоприменительная и судебная практика на примере Республики Бурятия.

Ключевые слова: несанкционированные свалки, охрана окружающей среды, накопленный вред.

При рассмотрении дел об экологических правонарушениях суды руководствуются положениями гражданского, административного, уголовного и иного отраслевого законодательства, в том числе положениями Земельного, Лесного, Водного кодексов Российской Федерации, Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Республики Бурятия в области охраны окружающей среды и природопользования.

Кроме того, судами республики при разрешении споров применяются разъяснения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам применения судами законодательства о возмещении вреда окружающей среде, об ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования.

Республика Бурятия расположена на Байкальской природной территории, в состав которой входит озеро Байкал, водоохранная зона, прилегающая к озеру

Байкал, его водосборная площадь в пределах территории РФ, особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру, а также прилегающая территория шириной до 200 км. Природно-заповедный фонд особо охраняемых природных территорий включает ООПТ: федерального значения – 2 биосферных и 1 природный заповедник, 2 национальных парка: Тункинский и Забайкальский, 3 государственных природных заказника: Баргузинский, Джергинский и Байкальский, 13 заказников регионального значения, 1 природный парк, 1 рекреационная местность, 62 памятника природы, 5 рекреационных местностей местного значения.

Учитывая уникальное географическое расположение республики на Байкальской природной территории, рассмотрение гражданских дел о защите окружающей среды требует со стороны судей особого внимания и подхода, важное значение имеет своевременное исполнение вступивших в законную силу решений.

Анализ изученных дел свидетельствует о том, что преобладают категории дел о ликвидации несанкционированных свалок, по спорам, связанным с вывозом отходов, возложении обязанности по проведению работ по очистке мест незаконных рубок лесных насаждений от порубочных остатков, по спорам, связанным с использованием водных объектов, лесов, по спорам, связанным с выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух, по иным спорам, связанным с защитой окружающей среды.

Подавать соответствующие иски вправе федеральные и региональные уполномоченные органы власти, органы местного самоуправления, прокуроры, граждане, а также общественные объединения и некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды.

Изучение судебной практики показывает, что наибольшая часть поступивших и рассмотренных дел инициирована органами прокуратуры в ходе реализации надзорной практики в сфере охраны и защиты окружающей среды.

По спорам, связанным с ликвидацией несанкционированных свалок отходов, в том числе твердых коммунальных отходов судами Республики из года в год рассматривается все больше дел. Ликвидация накопленного вреда окружающей среде признана одним из приоритетных направлений развития Российской Федерации¹.

Вопрос о ликвидации несанкционированных свалок в настоящее время

¹ См.: О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 // Собр. законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

актуален, поэтому к рассмотрению каждого дела судьи должны подходить индивидуально, разрешать споры с учетом конкретных обстоятельств.

Изучение судебной практики по делам данной категории показывает, что излишняя детализация правового регулирования, увеличение числа правовых норм, многочисленные нормативные правовые акты разного предмета правового регулирования и разного уровня (от общегосударственного до местного) приводят порой к разнообразной практике рассмотрения судами гражданских дел, касающихся данного вопроса.

В частности, истцы, обращаясь в суд, в качестве соответчиков указывают Правительство Республики Бурятия, регионального оператора, собственников и пользователей земельных участков, ТУ Росимущества.

Так, прокурор Октябрьского района г. Улан-Удэ обратился в интересах неопределенного круга лиц к Администрации г. Улан-Удэ, ООО «Экоальянс», Министерству внутренних дел по Республике Бурятия, Осееву В.Д., ОАО «РЖД», ПАО «ФСК ЕЭС», ТУ Росимущество по Республике Бурятия и Забайкальскому краю о возложении обязанности принять меры по организации деятельности по сбору, транспортированию обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению отходов с земельных участков.

Решением Октябрьского районного суда г. Улан-Удэ от 27.04.2021 исковые требования частично удовлетворены, суд обязал Администрацию г. Улан-Удэ в течение 6 месяцев со дня вступления решения суда в законную силу принять меры по организации деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов с 8 земельных участков (с указанием кадастровых номеров и координат земельных участков). В остальной части исковые требования оставлены без удовлетворения².

Суд апелляционной инстанции, вопреки доводам жалобы администрации города, ссылавшегося на сложившуюся судебную практику о возложении обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на регионального оператора, оснований для возложения на ООО «ЭкоАльянс» обязанности по принятию мер по ликвидации несанкционированной свалки не усмотрел. Суд указал,

² Гражданское дело № 33-2357/2021(УИД: 04RS0018-01-2020-009398-15) по иску прокурора Октябрьского района г. Улан-Удэ в интересах неопределенного круга лиц к Администрации г. Улан-Удэ, ООО «Экоальянс», Министерству внутренних дел по Республике Бурятия, Осееву Владимиру Дмитриевичу, ОАО «РЖД», ПАО «ФСК ЕЭС», ТУ Росимущество по Республике Бурятия о возложении обязанности принять меры по организации деятельности по сбору, транспортированию обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению отходов с земельных участков.

что плановой проверкой установлено наличие несанкционированной свалки на землях, государственная собственность которых не разграничена в границах муниципального образования «г. Улан-Удэ», в связи с чем, выводы суда о том, что Администрация г. Улан-Удэ является надлежащим ответчиком, обоснованы. Судебная коллегия усмотрела бездействие со стороны ответчика, не осуществлявшего надлежащим образом муниципальный земельный контроль, поскольку несанкционированные свалки твердых коммунальных отходов образовались в черте муниципального образования в течение длительного периода времени³.

По другому делу по иску прокурора Иволгинского района Республики Бурятия судебная коллегия пришла к выводу о том, что надлежащим ответчиком является региональный оператор, поскольку несанкционированные свалки расположены на землях, государственная собственность на которые не разграничена и независимо от времени их образования, подлежат ликвидации именно этим ответчиком. Определением Восьмого кассационного суда общей юрисдикции определение судебной коллегии оставлено без изменения, жалоба ООО «Экоальянс» – без удовлетворения.

Безусловно, региональный оператор обязан заниматься ликвидацией несанкционированных свалок. Законодателем регламентировано, что после поступления информации о несанкционированной свалке представители регионального оператора выезжают на место, составляют акт, фотографируют и определяют координаты. Затем собственнику земельного участка направляется уведомление. Если собственник не ликвидирует свалку собственными силами в течение 30 дней, то региональный оператор обязан убрать ее собственными силами с последующим взысканием расходов в судебном порядке.

В силу статьи 210 ГК РФ собственник несет бремя содержания, принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

Статьей 42 ЗК РФ предусмотрено, что собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования лесами, водными и другими природными объектами; соблюдать требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; не допускать загрязнения, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

соответствующих категорий.

В целях охраны земель подпунктом 2 пункта 2 статьи 13 ЗК РФ на собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков возложена обязанность проводить мероприятия по защите земель, в том числе от загрязнения отходами производства и потребления.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в случае невозможности установления собственника данных бытовых отходов органы местного самоуправления муниципального образования обязаны осуществлять ликвидацию несанкционированной свалки бытовых отходов, расположенной на его территории⁴.

Рассматривая в апелляционном порядке иск Западно-Байкальского межрайонного прокурора в интересах неопределенного круга лиц к Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, администрации МО «Тункинский район», Росимущество в лице Межрегионального территориального управления Росимущества в Забайкальском крае и Республике Бурятия, ФГБУ «Национальный парк «Тункинский», физическим лицам – пользователям земельным участком о понуждении ликвидировать несанкционированную свалку твердых коммунальных отходов, апелляционная инстанция отменила решение районного суда, придя к выводу о том, что наряду с администрацией района надлежащим ответчиком является ФГБУ «Национальный парк «Тункинский», как собственник земельных участков, на которых расположены несанкционированные свалки твердых бытовых отходов, ввиду отсутствия сведений об иных пользователях и собственниках спорного земельного участка, расположенного в границах национального парка «Тункинский», отсутствии сведений об установлении лиц, непосредственно виновных в организации свалок.

Судебная коллегия пришла к выводу о том, что обязательства по организации деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов, а также проведению мероприятий по защите земель от загрязнения отходами производства и потребления, перемещению отходов производства и потреблению в санкционированные места размещения отходов с указанного земельного участка, должны быть возложены на правообладателя (землевладельца) – ФГБУ «Национальный парк «Тункинский», на которого подп.6 п.8 Положения о национальном парке «Тункинский» возложена одна из основных задач в виде осуществления

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 13-П // Собр. законодательства РФ. 2016. № 1. Ст. 2774.

государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды).

Наличие несанкционированного размещения отходов на данной территории создает угрозу режиму его особой охраны, сохранению природного комплекса, уникального природного участка, что делает невозможным дальнейшее использование указанных земель по целевому назначению, влечет прямое нарушение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду, приводит к загрязнению и порче земель, систематическому горению отходов. Размеры несанкционированной свалки, расположенной на земельном участке в границах национального парка «Тункинский», начиная с 2017 года, увеличились в шесть раз на общей площади 179 032.23 кв.м.

Выявленные в ходе рассмотрения гражданского дела нарушения закона в области охраны окружающей среды, свидетельствующие о ненадлежащем исполнении обязанностей должностными лицами ФГБУ «Национальный парк «Тункинский» по принятию необходимых и своевременных мер по очистке территории национального парка от отходов, явились основанием для принятия судебной коллегией частного определения в адрес Минприроды России для решения вопроса о привлечении к ответственности виновных лиц⁵.

Анализ дел данной категории показывает, что рост числа гражданских дел о ликвидации несанкционированных свалок связан с отсутствием ясной комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, завершением сроков эксплуатации физически устаревших полигонов твердых коммунальных отходов, не установлением и не привлечением к ответственности лиц, виновных в образовании несанкционированных свалок, бездействием собственников земельных участков, которые обязаны своевременно осуществлять ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены.

Информация об авторе

Оюна Зориктуевна Нимаева – судья Верховного суда Республики Бурятия.

⁵ Гражданское дело № 33-672/2022 (УИД: 04RS0023-01-2021-000641-41) по иску Западно-Байкальского межрайонного прокурора в интересах неопределенного круга лиц к Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, администрации МО «Тункинский район», Росимущество в лице Межрегионального территориального управления Росимущества в Забайкальском крае и Республике Бурятия, ФГБУ «Национальный парк «Тункинский», Жамбалову А.Б. и др. о понуждении ликвидировать несанкционированную свалку твердых коммунальных отходов.

А. Б. Попов,

*старший помощник Байкальского
межрегионального природоохранного
прокурора по обеспечению участия
прокуроров в гражданском и
арбитражном процессе*

О результатах исковой работы по защите водных объектов Байкальской природной территории

В статье автором освещается успешный опыт работы Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры по защите объектов Байкальской природной территории. Указывается, что методами судебного понуждения пресечены факты нарушения природоохранного законодательства.

Ключевые слова: водные объекты, гражданский процесс, деятельность прокуратуры, прокурорский надзор, правоприменительная практика.

Природная значимость и отдельное правовое регулирование поднадзорной территории Байкальской природоохранной прокуратуры обусловили необходимость формирования судебной правоприменительной практики, не основанной на опыте прокуроров иных регионов с внедрением новых категорий исков и последовательной позицией природоохранной прокуратуры на всех инстанциях судебной системы.

Методами судебного понуждения пресечены факты загрязнения поверхностных вод в результате сброса неочищенных стоков без разрешения, на хозяйствующие субъекты возложены обязанности по выполнению установленных нормативов допустимого сброса, проведению оценки деятельности, оказывающей негативное воздействие на водоемы и обитающие в них биологические ресурсы, водные объекты истребованы из чужого незаконного владения, пресечена застройка береговых полос и акватории, оспорены сделки, предусматривающие незаконное использование водных объектов.

Наиболее ярким примером последовательной принципиальной позиции прокуратуры является административный иск Восточно-Байкальского межрайонного природоохранного прокурора к Министерству природных ресурсов Республики Бурятия о признании незаконным бездействия, возложении обязанностей по организации проведения мероприятий по установлению параметров скопления нефтепродуктов, определению механизма их ликвидации, обеспечению выполнения мероприятий по защите реки Селенга от загрязнения.

Исковое заявление подано по причине нефтяного загрязнения реки, являющейся основным притоком озера Байкал. По результатам лабораторных исследований проб воды установлено превышение предельно допустимых концентраций по нефтепродуктам. Прокурором доказано, что выполненные в рамках заключенного Минприроды Республики Бурятия государственного контракта мероприятия не привели к ликвидации подпочвенного скопления нефтепродуктов, не обеспечили защиту от загрязнения водного объекта, не смотря на выделение более 200 миллионов рублей бюджетных средств в рамках реализации федеральной целевой программы. Принимаемые органом меры свидетельствуют о их формальности и неэффективности.

Решением Железнодорожного районного суда г. Улан-Удэ от 22.05.2019 удовлетворены требования прокурора к Министерству природных ресурсов Республики Бурятия, Федеральному агентству водных ресурсов об обязанности организовать мероприятия по охране водного объекта – реки Селенга путем освобождения от самовольно возведенных строений (дело № 2а-1452/2019). Суд первой инстанции удовлетворяя требования прокурора пришел к выводу, что наличие самовольных строений в дельте реки Селенга создает угрозу загрязнения и засорения водного объекта и угрозу загрязнения оз. Байкал. Указанное решение оставлено без изменения 28.04.2021 года Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с отменой по представлению прокуратуры кассационного определения Восьмого кассационного суда.

В ходе рассмотрения указанного дела трудно доказываемым являлось пересечение береговой полосы и границы водного объекта, не поставленные на кадастровый учет. Замер высот, осуществленный привлеченными к проверке органами Росреестра на основании предварительно истребованных сведений о среднемноголетнем уровне вод, позволил доказать отнесение участка протоки, временно осушенного, к землям водного фонда и возложить обязанность по его очистке от самовольных строений.

По административному иску Северобайкальского межрайонного природоохранного прокурора признано незаконным решение Министерства природных ресурсов Республики Бурятия о предоставлении водного объекта в пользование для сброса сточных вод. Из государственного водного реестра исключены сведения о государственной регистрации решения о предоставлении водного объекта индивидуальному предпринимателю.

При рассмотрении указанного дела прокурором доказано, что в месте сброса сточных вод, водные объекты отсутствуют, ближайший водный объект река Акулика расположена на расстоянии 400-445 метров от точки сброса сточ-

ных вод. В результате сброса на почву фактически произошло заболачивание местности (ВС РБ № 33а-3058/2021).

По искам прокуроров органы государственной власти понуждаются к исполнению плановых мероприятий по охране, расчистке и реабилитации водных объектов, защите территорий от негативного воздействия вод, предусмотренных Схемой комплексного использования и охраны водных объектов.

В настоящее время сформирована положительная судебная практика по искам природоохранных прокуроров о понуждении к выполнению мероприятий Схемой комплексного использования и охраны водных объектов, сроки по которым истекли, а также по приведению Схем в соответствие с законодательством, предусматривающих разграничение полномочий органов федеральной и региональной власти в области водных отношений (дела 8а-13672/2021; 8а-10149/2021, 8а-16491/2021, Восьмой кассационный суд общей юрисдикции).

В ходе проверок установлены факты невыполнения Министерством природных ресурсов и экологии Иркутской области, предусмотренных СКИОВО мероприятий в сфере водных отношений на территории Иркутской области.

На территории п. Залари Схемой комплексного использования и охраны водных объектов предусмотрено к реализации мероприятие: «Разработка проектной документации и выполнение работ по объекту «Регулирование русла р. Заларинка в п. Залари, Заларинский район, Иркутская область» – срок выполнения 2015–2016 гг.

Паводковая ситуация, сложившаяся в последние годы в р.п. Залари показывает крайнюю необходимость по выполнению мероприятий по увеличению пропускной способности русла р. Заларинка путем проведения расчистки, углубления дна и спрямления русла р. Заларинка, включая проектные работы, а также мероприятий по противопаводковой защите территории р.п. Залари

Между тем, Министерство являясь ответственным исполнителем вышеуказанных работ, не принимались какие-либо меры для реализации названного мероприятия СКИОВО, проектные работы до настоящего времени не выполнены, равно как и не принимались меры для его фактической реализации. В связи с чем в Заларинский районный суд направлен иск об обязанности обеспечить исполнение мероприятия, который рассмотрен и удовлетворен (дело № 2а-309/2021).

Продолжается в арбитражном процессе работа по оспариванию незаконно заключенных договоров пользования рыбноводными участками. Основанием обращения в суд послужили установленные факты предоставления на реках рыбноводных участков для пастбищной аквакультуры, которая не может осуществляться на такого вида водоемах. Рыбноводные участки сформированы в

наиболее востребованных с целью вылова рыбы (рыбалки) местах. Выходы на места показали отсутствие каких-либо действий, направленных на разведение рыбы. Участок фактически по нормам действующего законодательства не предусматривает пастбищной аквакультуры и его расположение исключает осуществление контроля за выпущенными объектами аквакультуры.

Судей Верховного Суда Российской Федерации поддержан сделанный нижестоящими судами вывод о ничтожности оспариваемой сделки, как заключенной с целью не ведения рыбоводного хозяйства (товарного рыбоводства), а возможности использования водного объекта в границах, определенных договором, в целях добычи водных биологических ресурсов по существу без их воспроизводства.

Данное дело является продолжением правоприменительной практики, впервые сформированной в судах первой, апелляционной и кассационной инстанций по иску Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры в 2019 году на территории Иркутской области (дело № А19-29462/2018). В производстве арбитражного суда Республики Бурятия находится еще один иск указанной категории, направленный в 2020 году (дело № А10-5733/2020). Указанные дела являются практикообразующими. Правоприменительная практика до рассмотрения указанных дел по таким искам отсутствовала.

Информация об авторе

Попов Андрей Борисович – старший помощник Байкальского межрегионального природоохранного прокурора по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, мл. советник юстиции.

Е. З. Сидорова,

доцент кафедры уголовного права и криминологии Восточно-Сибирского института МВД России

А. А. Тыжинов,

курсант Восточно-Сибирского института МВД России

Проблемы латентности незаконных рубок лесных насаждений

В статье авторы раскрывают проблему латентности незаконных рубок лесных насаждений. По мнению авторов, данная проблема требует дальнейшей проработки в целях принятия государственно значимых решений (как и реализация любых мер государственной политики, направленных на борьбу с данным явлением).

Ключевые слова: латентность, расследование, преступность, незаконные рубки, преступление, экологическое состояние.

Российская Федерация является государством, на территории которого сосредоточено значительное количество природных ресурсов. Г. Ю. Боярко оценивает запасы ресурсов России от мирового запаса следующим образом: запасы нефти – 10-12%, запасы газа – 32%, запасы железа – 25%. Россия занимает ведущее место по наличию разведанных запасов золота, алмазов, платины, никеля и других¹.

Кроме того, одно из лидирующих мест наше государство занимает по запасам древесины. Так, по данным распоряжения Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» общий запас древесины в России составляет около 25 % от общего мирового запаса.

Однако, как отмечается в научных исследованиях, экологическое состояние, как в мире, так и в нашей стране не только не улучшает свои показатели,

¹ Боярко Г. Ю. Оценка дисконтированной стоимости минерального сырья в недрах России // Известия Томского политехнического университета: журнал. 2001. Т. 304. Вып. 1. С. 342.

но и ежегодно ухудшается². На сегодняшний день количество древесины снижается из-за продолжительных и масштабных рубок леса. Ввиду этого актуальным является вопрос об ограничении добывания данного вида ресурса из-за сложности его восстановления.

В российском законодательстве правоотношения в области добычи лесных ресурсов регулируются следующими правовыми нормами: ст. 260 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), ст. 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), а также иными нормативно-правовыми актами, такими как Лесной кодекс Российской Федерации (далее – Лесной кодекс), приказ Минприроды России от 01.12.2020 № 993 «Об утверждении Правил заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации», приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 01.08.2011 № 337 «Об утверждении Правил заготовки древесины».

В Лесном кодексе в п. 4 ст. 1 предусмотрен принцип обеспечения непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах. Однако вместе с тем лесные ресурсы используются не только для удовлетворения потребностей общества, но и для их продажи. Ряд исследователей отмечают, что некоторые граничащие с Россией страны, такие как Финляндия, Китай, Эстония, значительно сократили заготовку собственной древесины, заменив ее на более дешевое сырье из России, несмотря на его не всегда законное происхождение³.

В настоящей работе мы разберем основные проблемы, возникающие в правоприменительной практике при выявлении незаконных рубок лесных насаждений и при выявлении лиц, их совершающих. Мы постараемся определить сложности выявления и раскрытия преступлений, связанных с незаконной рубкой лесных насаждений.

Говоря о проблеме обнаружения незаконных рубок, в данном случае сложность заключается в большой площади лесных массивов в России (около 45 % всей территории государства), большая часть которых расположена на территории Сибири, Дальнего Востока и Севера европейской части России, а

² Сидорова Е. З. Значение уголовной-правовой охраны экологии // Особенности квалификации экологических преступлений : сборник материалов межвузовского круглого стола (посвящается 300-летию российской полиции), Иркутск, 26 октября 2018 года. Иркутск : ВСИ МВД России, 2018. С. 54.

³ Дедкова Т. А., Андреев Е. И. Проблемы ответственности за незаконную рубку лесных насаждений в Российской Федерации // Уголовная юстиция. 2018. №12. С. 132.

также трудность в передвижении по данным территориям. Несмотря на то, что на сегодняшний день существуют системы спутникового наблюдения, беспилотные летательные средства, на практике для выявления незаконных рубок используются либо сообщения очевидцев, либо непосредственное обнаружение незаконной рубки сотрудниками правоохранительных органов⁴.

Зачастую преступники при заготовке древесины используют метод выборочной рубки, при которой вырубаются наиболее качественные деревья. Это представляет собой наибольшую опасность, так как нетронутые деревья маскируют факт производства рубки на снимках сверху (космические или с летательных аппаратов).

Наиболее сложными для выявления являются рубки, производимые на основе разрешительных документов, но с нарушением правил и порядка рубки с целью заготовки большего количества древесины, чем это предусмотрено разрешением. В данном случае привлечение специалистов (в основном работников федерального агентства лесной охраны, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, а также органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации) является необходимым. На практике проверку лесных массивов сотрудники органов внутренних дел иногда заранее согласовывают с сотрудниками лесной охраны и организуют совместные выезды. Это способствует выявлению нарушений на лесозаготовительном участке, определению приблизительного ущерба от незаконной рубки, проверки разрешительных документов на законность их происхождения.

Данные выезды незаконным лесорубам удается обнаруживать несколькими способами. Например, непосредственно на момент осуществления незаконной рубки на всех путях подъезда транспорта к данному участку леса выставляются наблюдатели, которые при въезде транспорта в лесной массив с помощью средств связи сообщают об этом остальным участникам незаконной рубки. Фактически до выявления преступления у сотрудников органов внутренних дел (далее – ОВД) нет оснований для задержания данных лиц, и они никаким образом не могут пресечь передачу сообщения незаконным лесорубам о приближении сотрудников ОВД. Исходя из судебной практики, указанные лица также привлекаются к уголовной ответственности, а совершаемое ими деяние квалифицируется по п. «а» ч. 2 и ч. 3 ст. 260 УК РФ.

Другим способом обнаружения проверки лесных массивов сотрудниками ОВД является уведомление об этом незаконных лесорубов должностными ли-

⁴ Анисимов А. Г., Никеров Д. М. Преступность в сфере лесопромышленного комплекса (на примере Иркутской области) // Вестник СПбГУ. Право. 2021. № 3. С. 653.

цами, в том числе и сотрудниками лесной охраны, участвующими вместе с сотрудниками ОВД в этом рейде. В случае, если сотрудник лесной охраны, предупредивший незаконных лесорубов о рейде, является должностным лицом, то деяние, совершенное им, будет квалифицироваться по п. «в» ч. 2 ст. 260 УК РФ, как и сообщение об этом рейде других должностных лиц⁵.

Однако вернемся снова к вопросу об участии сотрудников лесной охраны в рейдах по выявлению незаконных рубок леса. Каким образом возможно предотвратить распространение информации о планирующихся рейдах? Ответ на этот вопрос простой, однако сложный в осуществлении. Достаточно не сообщать никому о предстоящем рейде. Но в этом случае сотруднику лесной охраны не составит никакого труда понять цель своего выезда с сотрудниками ОВД и, в случае, если он сотрудничает с незаконными лесорубами, предупредить его о предстоящем выезде.

Допустим, сотрудники ОВД при подготовке к рейду не планируют привлекать специалистов из лесной охраны заранее. Таким образом, о предстоящем рейде знают как минимум на двое людей меньше – это сотрудник лесной охраны, а также его руководитель. Но все же о рейде не могут не знать руководители сотрудника ОВД, проводящего данную проверку, а также отчасти коллеги его подразделения. В связи с этим следует сделать вывод, что полностью скрыть факт производства рейда до обнаружения незаконной рубки лесных насаждений не получится в любом случае.

Другим основным видом сообщения о производимой незаконной рубке лесных насаждений является сообщение очевидцев – обычно местных жителей населенных пунктов, находящихся в относительной близости от незаконного лесозаготовительного участка. Но зачастую объем такой вырубki является незначительным и может квалифицироваться либо по ст. 8.28 КоАП РФ, либо по ч. 1 ст. 260 УК РФ.

Это объясняется тем, что в большинстве случаев крупные рубки незаконные лесозаготовители заранее подготавливают: заключают контракты подряда о вырубке леса, получают разрешительные документы либо вступают в сговор с должностными лицами. В случае, если от незаконного лесоруба местному жителю будет предоставлен документ, разрешающий рубку леса, то скорее всего он не сможет определить законность его происхождения либо соответствие объема фактически вырубаемой древесины и объема, разрешенного в докумен-

⁵ Янина И. Ю. Незаконная рубка лесных насаждений, совершенная путем посредственного причинения: особенности квалификации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 158.

те. Таким образом, в данном случае сообщения в полицию от местного жителя, считающего рубку законной, не поступит.

Подводя итог сказанному выше, мы сделали вывод о том, что, несмотря на большой объем вырубаемого леса, сотрудники ОВД и лесной охраны зачастую не выявляют незаконную рубку либо не могут выявить ее своевременно. Данные, используемые средствами спутникового наблюдения, не имеют возможности обнаружить распространенный вид рубки – выборочную рубку пригодных к переработке деревьев. Таким образом, проблема латентности преступлений в сфере лесопромышленного комплекса остается актуальной.

Решить данную проблему мы предлагаем следующим образом: в органах дознания дополнительно обучить сотрудников основам лесного законодательства и практике его применения, чтобы они имели возможность на месте определять законность происхождения разрешительных документов, находить в них несоответствия, а также эффективно выявлять любые другие данные, достаточные для возбуждения уголовного дела, предусмотренного ст. 260 УК РФ. Однако данная проблема – проблема незаконной рубки лесных насаждений – требует, по нашему мнению, дальнейшей проработки в целях принятия государственно значимых решений (как и реализация любой государственной политики)⁶, направленных на борьбу с данным явлением.

Информация об авторах

Сидорова Екатерина Закариевна – доцент кафедры уголовного права и криминологии, Восточно-Сибирский институт МВД России, канд. юрид. наук.

Тыжинов Антон Анатольевич – курсант, Восточно-Сибирский институт МВД России.

⁶ Сидорова Е. З. Принципы и значение уголовной политики в сфере предупреждения преступности в образовательной среде // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 4. С. 423.

А. Г. Сироцинская,
*начальник отдела по надзору за
исполнением законов об охране
природы Амурской бассейновой
природоохранной прокуратуры*

О состоянии законности в сфере исполнения законодательства об охране лесов от пожаров на территории бассейна реки Амур

В статье анализируется состояние законности в сфере исполнения законодательства об охране лесов от пожаров на территории бассейна реки Амур. В частности, приводятся результаты прокурорских проверок подготовки к пожароопасному периоду 2022 года.

Ключевые слова: охрана лесов, лесные пожары, прокурорская проверка, прокурорский надзор, нарушения.

Амурской бассейновой природоохранной прокуратурой (далее – природоохранная прокуратура) в связи со складывающейся в регионах бассейна реки Амур лесопожарной обстановкой приняты дополнительные меры в сфере исполнения законодательства об охране лесов от пожаров.

В 2022 году на территории Амурского бассейна зарегистрировано более 1000 лесных пожаров, пройдено огнем свыше 233 тысяч гектаров. Наибольшее их количество в Приморском крае, Амурской области, Забайкальском крае.

Результаты проверки подготовки к пожароопасному периоду 2022 года свидетельствуют о ненадлежащей реализации поднадзорными уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, их подведомственными учреждениями переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

Выявлены нарушения при проведении мероприятий по предупреждению лесных пожаров.

В Забайкальском крае КГУ «Читинская авиабаза», КГСАУ «Забайкаллесхоз» вопреки ст.ст. 51, 51.3, 53 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ), Методическим указаниям по организации и проведению профилактических контролируемых противопожарных выжиганий хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов в лесах, расположенных на землях лесного фонда, утвержденным приказом Минприроды России от 27.08.2019 № 580, работы по профилактическим выжиганиям в 2021 году проведены без правильного выбора времени и погодных

условий. Недостижение объемов выполнения таких работ привело к неисполнению Лесного плана Забайкальского края.

Читинским межрайонным природоохранным прокурором 14.03.2022 министру природных ресурсов Забайкальского края, руководителям КГУ «Читинская авиабаза», КГСАО «Забайкаллесхоз» внесены представления. Приняты меры к устранению выявленных нарушений закона, с должностными лицами проведена разъяснительная работа, 10 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

Установлены факты несоблюдения порядка разработки и утверждения планов тушения лесных пожаров.

ГКУ «Управление лесничествами Забайкальского края» при формировании Сводного плана тушения лесных пожаров Забайкальского края на 2022 год, утвержденного постановлением губернатора региона от 15.03.2022 № 77-р, не внесены необходимые сведения о месте нахождения лесопожарных формирований, оборудования и инвентаря для тушения лесных пожаров и иные.

Читинским межрайонным природоохранным прокурором 14.03.2022 министру природных ресурсов Забайкальского края, руководителю ГКУ «Управление лесничествами Забайкальского края» внесены представления. Инициирована работа по внесению изменений в планы тушения лесных пожаров лесничеств.

В Хабаровском крае министерством лесного хозяйства и лесопереработки вопреки ст. 53.3 ЛК РФ планы тушения лесных пожаров на территории Аванского, Хабаровского лесничеств до администраций сельских поселений Вяземского, Хабаровского муниципальных районов не доведены, что повлекло не проведение последними мероприятий по противопожарному обустройству населенных пунктов.

И.о. Хабаровского межрайонного природоохранного прокурора 11.03.2022 и.о. министра лесного хозяйства и лесопереработки Хабаровского края внесено представление. Приняты меры к устранению нарушений.

Лесопожарные формирования в регионах не обеспечены в достаточном количестве пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров.

В Амурской области противопожарная автомобильная техника лесопожарных станций третьего типа в Завитинском, Архаринском, Бурейском, Свободненском и иных 7 лесхозах на момент проверки (февраль 2022 года) находилась в неисправном состоянии, ее текущий ремонт и обслуживание не проводились. Крытые стоянки для автотранспорта отсутствуют. Большая часть за-

крепленной на балансе техники полностью изношена. Группы по тушению лесных пожаров в полном объеме не укомплектованы.

Лесопожарные станции третьего типа всех лесхозов Амурской области не оснащены минимальными нормативами обеспеченности в соответствии с требованиями распоряжения Правительства Российской Федерации от 19.07.2019 № 1605-р «Об утверждении нормативов обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров» (далее – Распоряжение № 1605-р).

Вопреки положениям Распоряжения № 1605-р создано лишь 77 лесопожарных групп из требуемых 142. Общая штатная численность лесопожарных формирований на момент проверки составляла 60 % (или 516 человек из 852 необходимых).

Аналогичные нарушения выявлены в деятельности органов государственной власти Приморского края, Еврейской автономной области.

Благовещенским, Владивостокским межрайонными природоохранными прокурорами 25, 28 февраля 2022 года министру лесного хозяйства и пожарной безопасности Амурской области, министру лесного хозяйства и охраны объектов животного мира Приморского края, руководителям 11 лесхозов Амурской области внесены представления. Приняты меры к устранению нарушений, 3 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Вступившим в законную силу решением Биробиджанского районного суда Еврейской автономной области от 22.03.2022 по иску Биробиджанского межрайонного природоохранного прокурора на уполномоченный орган региона возложена обязанность создать лесопожарные формирования в лесничествах, укомплектовать их лесопожарной техникой и инвентарем в соответствии с установленными законодательством нормативами (на исполнении).

В Забайкальском крае лесопожарные формирования ГКУ «Управление лесничествами Забайкальского края», КГУ «Читинская авиабаза», КГСАУ «Забайкаллесхоз» на момент проверки (февраль 2022 года) не были обеспечены в соответствии с нормативами пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, их закупка не завершена. Штат работников ГКУ «Управление лесничествами Забайкальского края» укомплектован на 85 % (или 934 работника из 1093 необходимых), КГУ «Читинская авиабаза» – на 54 % (или 145 работников из 266 необходимых).

Читинским межрайонным природоохранным прокурором 17–18 февраля 2022 года министру природных ресурсов Забайкальского края, руководителям

ГКУ «Управление лесничествами Забайкальского края», КГУ «Читинская авиабаза», КГСАО «Забайкаллесхоз» объявлены предостережения.

В результате принятых природоохранной прокуратурой мер реагирования лесопожарные формирования подведомственных Правительству Забайкальского края учреждений обеспечены в соответствии с нормативами пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров, силы и средства пожаротушения укомплектованы, заключены контракты на проведение авиационных работ, лесопожарная техника отремонтирована.

В Забайкальском крае общий процент износа техники, оборудования и средств пожаротушения на территории края, с учетом поставленной в 2021 году по Национальному проекту «Экология» новой техники, снизился с 70 до 47 %. При этом, часть имеющейся техники остается изношенной от 80 до 100 %.

Аналогичным образом сложилась ситуация и по другим регионам бассейна реки Амур.

Установлены риски непроведения авиационных работ по охране лесов от пожаров.

В 2021 году расчетная кратность авиапатрулирования КГУ «Читинская авиабаза» (по среднему значению за последние 5 лет) в нарушение ст. 57 ЛК РФ, Порядка организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров, утвержденного приказом Минприроды России от 15.11.2016 № 597, составила 1,26, назначенная – 0,34, фактическая – 1,06.

В целях своевременного обнаружения и принятия мер к тушению лесных пожаров в рамках доведенного дополнительного финансирования увеличена кратность авиамониторинга до 4 248 часов.

Однако, несмотря на представленное субъекту Российской Федерации дополнительное финансирование, указанное позволит обеспечить кратность авиапатрулирования лишь в объеме: расчетной – 1,21, назначенной – 0,72.

Кроме того, КГУ «Читинская авиабаза» на момент проверки (17.02.2022) не заключены договоры на аренду 13 воздушных судов для проведения работ по охране лесов.

Читинским межрайонным природоохранным прокурором 17–18 февраля 2022 года министру природных ресурсов Забайкальского края, руководителю КГУ «Читинская авиабаза» объявлены предостережения. В результате принятых мер реагирования подведомственное Правительству региона учреждение заключило соответствующие договоры аренды.

Аналогичные нарушения закона выявлены Владивостокской, Хабаровской межрайонными природоохранными прокуратурами, приняты меры реагирования, нарушения закона устраняются.

Порядок организации реагирования на возникновение ландшафтных пожаров и привлечения подразделений всех видов пожарной охраны на их тушение на территории Забайкальского края до настоящего времени законодательно не урегулирован.

Вопреки ст. 18 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее – Федеральный закон № 69-ФЗ), ст. 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» порядок организации тушения ландшафтных (природных) пожаров силами и средствами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Забайкальского края не урегулирован, соответствующий нормативный правовой акт по состоянию на 29.03.2022 не утвержден.

Вскрыты факты необеспечения нормативной численности лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану).

В соответствии с нормативами патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими государственный лесной надзор (лесную охрану), утвержденными приказом Минприроды России от 21.01.2014 № 21, для Забайкальского края установлен норматив не более 65,2 тыс. га на одного государственного лесного инспектора. Контролируемая площадь земель государственного лесного фонда региона составляет 32 615,8 тыс. га.

При указанных показателях нормативная численность должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), должна составлять 500 человек. Фактически же штатная численность лесных инспекторов составляет 450 человек (или 90 %) от необходимого количества.

Аналогичные нарушения закона выявлены в деятельности органов государственной власти Хабаровского края, Амурской области, Еврейской автономной области.

Установлены факты непринятия органами местного самоуправления в бассейне реки Амур мер по подготовке к пожароопасному периоду текущего года.

Главами Тунгалинского, Курганского, Москитинского, Берегового сельсоветов, Белогорского, Тындинского муниципальных районов и других утверждены паспорта населенных пунктов, подверженных угрозе лесных пожаров,

которые в нарушение ст. 16 Федерального закона № 69-ФЗ, Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16.09.2020 № 1479 (далее – Правила противопожарного режима), содержат недостоверную информацию о выполнении мероприятий по организации и проведению своевременной очистки территории населенного пункта, противопожарных минерализованных полос от горючих отходов, мусора, опавших листьев и сухой травы. Фактически на момент проверки такие работы не проведены.

Благовещенским межрайонным природоохранным прокурором 14.03.2022 главам 12 органов местного самоуправления внесены представления, нарушения устранены, 6 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности. Нарушения закона устранены.

Аналогичные нарушения закона выявлены в деятельности органов местного самоуправления Хабаровского края. Приняты меры прокурорского реагирования.

Сроки утверждения паспортов населенных пунктов, подверженных угрозе лесных пожаров, порядок их предоставления в уполномоченные региональные органы не соблюдались.

В Хабаровском крае администрациями Мариинского Киселевского, Тахтинского, Пуирского и других сельских поселений в нарушение ст. 3 Федерального закона № 69-ФЗ, Правил противопожарного режима паспорта населенных пунктов, подверженных угрозе лесных пожаров, утверждены с нарушением установленного законом срока, в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий не направлены.

Николаевским-на-Амуре межрайонным природоохранным прокурором 09.03.2022 главам 8 администраций внесены представления. Нарушения закона устранены.

Аналогичные нарушения законов выявлены в деятельности органов местного самоуправления в Еврейской автономной области. Приняты меры реагирования (на рассмотрении).

Установлены случаи ненадлежащей организации работ по тушению лесных пожаров.

В Хабаровском крае в нарушение ч. 3 ст. 53.4 ЛК РФ, Правил тушения лесных пожаров вследствие ненадлежащей оценки должностными лицами КГСАУ «ДВ Авиабазы» лесопожарной обстановки в Оборском, Хорском лесничествах, несвоевременной организации привлечения дополнительных сил и

средств допущено значительное увеличение площади лесных пожаров. При этом схемы тушения лесных пожаров не составлялись.

Хабаровским межрайонным природоохранным прокуратурой 05.05.2022 начальнику КГСАУ «ДВ Авиабаза» внесено представление (на рассмотрении).

Аналогичные нарушения закона допущены в Приморском крае, Амурской области.

И.о. Благовещенского межрайонного природоохранного прокурора, Владивостокским межрайонным природоохранным прокурором 18, 26, 29 апреля 2022 года руководителям ГАУ Амурской области «Амурская авиабаза», Мазановского, Магдагачинского лесхозов, КГБУ «Приморская авиабаза» внесены представления (на рассмотрении).

Имели место факты предоставления в Рослесхоз недостоверных данных о площади ликвидации лесных пожаров.

Региональной диспетчерской службой Амурской области ГАУ Амурской области «Амурская авиабаза» в нарушение ст. 53.2 ЛК РФ, Правил осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18.08.2011 № 687, в Рослесхоз представлены недостоверные сведения о площади ликвидации лесных пожаров №№ 4 (9701 га вместо 73359 га), 30 (5500 га вместо 20401 га).

Благовещенским межрайонным природоохранным прокурором министру лесного хозяйства и пожарной безопасности Амурской области 05.05.2022 внесено представление (на рассмотрении).

Аналогичные нарушения закона выявлены в Забайкальском крае.

Кроме того, несмотря на имеющееся вступившее в законную силу решение Центрального районного суда г. Читы от 11.08.2016, тушение лесных пожаров в темное время суток до настоящего времени не обеспечено. Указанное способствует значительному увеличению площади, пройденной огнем.

Читинским межрайонным природоохранным прокурором 05.05.2022 министру природных ресурсов Забайкальского края, руководителям КГСАУ «Забайкаллесхоз», ГКУ «Управление лесничествами Забайкальского края», КГУ «Читинская авиабаза» внесены представления (на рассмотрении).

По-прежнему имеют место нарушения закона при проведении авиамониторинга в регионах.

В Амурской области Архаринским авиотделением ГАУ Амурской области «Амурская авиабаза» с 19.04.2022 по 21.04.2022 при III классе пожарной опасности в лесах Архаринского, Завитинского и Бурейского районов и действием на территории районов лесных и ландшафтных пожаров авиапатрули-

рование в нарушение п. 11 Порядка организации и выполнения авиационных работ по защите лесов, утвержденного приказом Минприроды России от 15.11.2016 № 597, осуществлялось только один раз в сутки.

Аналогичным образом Свободненским, Новокиевским, Зейским авиаотделениями с 28.04.2022 по 30.04.2022 при III, IV классах пожарной опасности в лесах на территориях соответствующих районов региона и действием лесных и ландшафтных пожаров авипатрулирование осуществлялось только 1-2 раза в сутки.

Благовещенским межрайонным природоохранным прокурором 05.05.2022 министру лесного хозяйства и пожарной безопасности Амурской области, начальнику ГАУ Амурской области «Амурская авиабаза» внесены представления (на рассмотрении).

Особое внимание уделено вопросам полноты и эффективности принятых мер по предотвращению пожаров при осуществлении муниципального земельного контроля.

К примеру, в Забайкальском крае администрациями городского округа «Город Чита», муниципальных районов «Читинский район», «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» в нарушение ст.ст. 11, 42, 72 Земельного кодекса Российской Федерации не обеспечено надлежащее осуществление муниципального земельного контроля. Контрольные мероприятия по обследованию земельных участков с заросшей сухой растительностью, захламленных отходами, не проводились. Указанное привело к росту количества и площадей степных пожаров, отдельные пожары из которых перешли на земли лесного фонда.

Читинским межрайонным природоохранным прокурором 05.05.2022 главам указанных органов местного самоуправления внесены представления (на рассмотрении).

Природоохранной прокуратурой обеспечена проверка исполнения Департаментом лесного хозяйства по Дальневосточному федеральному округу федерального законодательства при проведении проверок готовности регионов бассейна реки Амур к пожароопасному периоду 2022 года.

Актами территориального органа Рослесхоза Забайкальский, Приморский, Хабаровский края признаны ограничено готовыми к пожароопасному периоду, Амурская область, Еврейская автономная область – готовыми.

По результатам оценки полноты и объективности проведенных комиссиями Рослесхоза проверок готовности регионов и лесопожарных формирований к пожароопасному сезону 2022 года нарушений не выявлено.

Надзорные мероприятия в сфере исполнения законов об охране лесов от пожаров продолжены в рамках реализации указания Генерального прокурора

Российской Федерации от 04.08.2021 № 432/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере лесопользования».

Информация об авторе

Сироцинская Александра Григорьевна – начальник отдела по надзору за исполнением законов об охране природы Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры, советник юстиции.

УДК 349.6

С 89

Е. С. Суворова,

и.о. начальника отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры

Практика прокурорского надзора за исполнением водного законодательства в сфере подъема и утилизации затонувших (полузатонувших) плавсредств и их остатков

В данной работе автор акцентирует внимание на судебную практику по искам прокуроров о возложении обязанности очистить водные объекты от затонувших (полузатонувших) плавсредств их частей и остатков.

Ключевые слова: водное законодательство, плавсредства, прокуратура, исковое заявление, прокурорский надзор.

Судебная практика по искам прокуроров о возложении обязанности очистить водные объекты от затонувших (полузатонувших) плавсредств их частей и остатков достаточно многообразна.

Так, в случае наличия у затонувшего (полузатонувшего) плавсредства собственника вопрос о том, к кому предъявлять иск, не стоит. В силу п. 1 ст. 47.1 КВВТ владелец затонувшего судна обязан обеспечить подъем затонувшего судна. В связи с тем, что вопрос об обязанности собственника, затонувшего плавсредства, его поднимать и утилизировать четко нормативно урегулирован, предъявление исков данной категории сложности у прокуроров не вызывает, практика сформирована.

Возникают сложности при предъявлении исковых заявлений и рассмотрении их в судах в случае, если плавсредство бесхозное.

При этом если затонувшее плавсредство бесхозное следует различать в каком водном объекте оно расположено.

Если затонувшее плавсредство расположено в водохранилище, то ответчиком по данному иску будет являться администрация бассейна внутренних водных путей. В ст. 49 КВВТ именно на администрацию возложена обязанность по поднятию затонувшего судна, поскольку такое имущество создает непосредственную угрозу причинения значительного ущерба окружающей среде загрязнением (кассационное определение второго кассационного суда общей юрисдикции от 03.03.2022 по делу № 88-5423/2022).

Сложности при рассмотрении исков данной категории возникают при обосновании наличия непосредственной угрозы причинения значительного ущерба окружающей среде загрязнением.

Так, решением Московского районного суда г. Казани Республики Татарстан от 12.03.2021 (оставлено без изменения определением Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 23.11.2021 по делу № 88-24528/2021) удовлетворены исковые требования Казанского межрайонного природоохранного прокурора о возложении на ФБУ «Администрация Волжского бассейна внутренних водных путей» (ФБУ «Администрация Волжского бассейна»), ФБУ «Администрация «Камского бассейна внутренних водных путей» (ФБУ «Администрация «Камводпуть») обязанности принять меры по очистке Куйбышевского и Нижнекамского водохранилища от 75 затонувших бесхозных судов (их частей и механизмов) путем организации их подъема и удаления из акватории водных объектов.

Разрешая спор и удовлетворяя заявленные исковые требования, суд первой инстанции исходил из того, что представленными в материалы дела доказательствами подтверждено нахождение во внутренних водных путях Куйбышевского и Нижнекамского водохранилищ 75 затонувших бесхозных судов (их частей и механизмов), создающих непосредственную угрозу причинения значительного ущерба окружающей среде загрязнением.

Представленными в материалы дела протоколами результатов количественного химического анализа проб воды Куйбышевского и Нижнекамского водохранилищ в местах расположения затонувших судов, выполненного Институтом проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан в рамках государственного контракта, заключенного Министерством экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, выявлены превышения предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в воде водоемов рыбохозяйственного значения.

Но не во всех случаях есть возможность провести забор проб, так как плавсредства зачастую расположены на большой глубине, в труднодоступных местах. В данном случае доказательством наличия непосредственной угрозы причинения значительного ущерба окружающей среде загрязнением будут заключения контролирующих органов, таких как Управления Росприроднадзора, Росрыболовства, научные организации.

Так, решением Заволжского районного суда города Ульяновска от 14.12.2020 (оставлено без изменения кассационным определением шестого кассационного суда общей юрисдикции от 31.08.2021 № 88-17761/2021) удовлетворены иски требования Ульяновского межрайпрокурора о возложении на ФБУ «Администрация Волжского бассейна внутренних водных путей» обязанности по очистке водохранилища путем организации подъема и удаления из акватории водного объекта от затонувших (полузатонувших) плавсредств (и их остатков).

Удовлетворяя иски требования межрайпрокурора судом указано, что факт загрязнения (механического засорения) водохранилища достоверно установлен и в силу ст. 49 КВВТ РФ обязанность по очистке водного объекта лежит именно на ФБУ «Администрация Волжского бассейна внутренних водных путей».

Судом указано, что продукты разрушения плавсредств не только оседают на дно, но и разносятся на десятки километров течением, что негативно влияет не только на качество воды, но и на животный мир водного объекта. Тем самым нарушается водное законодательство Российской Федерации и создается угроза неотвратимого загрязнения водного объекта, права граждан на безопасное использование водного объекта и благоприятную окружающую среду.

Учитывая изложенное, в ходе проведения проверок и рассмотрения в суде исков данной категории необходимо получить заключения контролирующих органов (Росприроднадзор, Росрыболовство) о влиянии затонувших (полузатонувших) плавсредств (и их остатков) на водные объекты и вызывать специалистов данных органов в судебные заседания с целью выяснения обстоятельств.

Если затонувшее плавсредство и их остатки (части) расположено на водном объекте регионального значения и собственник плавсредства неизвестен, то требования предъявляются к органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере водных отношений.

Так, определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 16.07.2020 по делу № 88-16633/2020 оставлены без изменения решение Приволжского районного суда Астраханской области от 11.09.2019 года и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Астраханского

областного суда от 29.01.2020 года по иску Астраханского межрайонного природоохранного прокурора о возложении на администрацию МО «Приволжский район» Астраханской области, Службу природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области обязанности организовать мероприятия по благоустройству территории путем сбора и вывоза отходов производства и потребления - остатков металлических корпусов судов.

Судом сделаны следующие выводы, исходя из анализа положений п. 14 ч. 1 ст. 15 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. 2 ч. 2 ст. 7, ст. 51, ч. 1 ст. 55 ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ч. 2 ст. 8 ФЗ от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», а также с учетом правовых позиций Конституционного суда РФ, суждения нижестоящих судов о том, что принятие мер, направленных на ликвидацию загрязнения бытовыми и промышленными отходами участков, расположенных на территории муниципального района, но не находящихся в его собственности, органами местного самоуправления данного муниципального района не предусмотрено и относится к компетенции уполномоченных исполнительных органов государственной власти, судебная коллегия признает правильными.

Судами установлено, что остатки приведенных в иске металлических и железобетонных корпусов судов, не имеющих знаков идентификации и потерявших свои потребительские свойства, за исключением остатков железобетонного паррома, находящегося на правом берегу р. Болда в районе б/о Жемчужина на территории МО «Началовский сельсовет» Приволжского района Астраханской области, полностью расположены в границах водных объектов рек Волга, Кривая Болда, Болда, Бушма, Кизань, а потому возложение обязанности по сбору и вывозу отходов на Службу природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области являлось правомерным.

В отношении расположения железобетонного паррома, находящегося на правом берегу р. Болда (26,0 км), в районе б/о Жемчужина на территории МО «Началовский сельсовет» районным судом была назначена комплексная геодезическая картографическая экспертиза, результатами которой установлено, что согласно п. 6 ст. 6 Водного кодекса РФ, ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 м. Из инженерно-топографического плана, объект исследования – остатки железобетонного паррома, находящегося на правом берегу р. Болда (26,0 км), в районе б/о Жемчужина на территории МО «Началовский сельсовет» Приволжского района Астраханской области частично расположен в границах водного объекта р. Болда, частично в границах береговой полосы.

В этой связи, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о возложении обязанности по организации мероприятий по благоустройству территории путем сбора и вывоза отходов применительно к данному объекту на обоих ответчиков по делу.

Вместе с этим, имеется и иная судебная практика.

Так, кассационным определением второго кассационного суда общей юрисдикции от 08.12.2021 по делу № 88а-28673/2021 решение Рязанского районного суда Рязанской области от 16.03.2021 и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Рязанского областного суда от 09.06.2021 по иску Рязанского межрайонного природоохранного прокурора о возложении на Министерство природопользования Рязанской области обязанности принять меры по очистке реки, отменены, дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Отменяя судебные акты, суд кассационной инстанции указал, что выводы нижестоящих судов о том, что затонувшие остатки парома представляют собой металлический объект в виде разрывов и распилов металла, который невозможно идентифицировать, указанный объект не соответствует понятию «судно», представляет собой металлический мусор, то есть промышленные отходы, представленными в материалы дела доказательствами, позволяющими отнести затонувшее судно, находящееся в акватории водного объекта, к отходам производства и потребления, не подтверждены.

Вместе с тем, согласно материалам дела администраций бассейна – ФГБУ «Канал имени Москва» в газете «Панорама города» № 47 от 23.11.2016 была опубликована информация для владельцев и собственников о необходимости подъема судов и иного имущества, в том числе, спорного парома. Таким образом, в отношении указанного объекта в 2016 году была начата процедура учета бесхозного судна.

Данное дело находится на рассмотрении суда первой инстанции, окончательного решения еще не вынесено.

Таким образом, при предъявлении исковых заявлений данной категории необходимо выяснять в каком водном объекте расположено затонувшее (полузатонувшее) плавсредство, их части (остатки), является ли оно бесхозным (стоит на учете в администрации бассейна), является ли промышленным отходом, в качестве обоснования наличия непосредственной угрозы причинения значительного ущерба окружающей среде загрязнением необходимо предоставлять в суд заключения специалистов контролирующих органов Росприроднадзора, Росрыболовства.

Информация об авторе

Суворова Екатерина Сергеевна – и.о. начальника отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры.

УДК 343.2

Т 23

В. Г. Татарников,

доцент кафедры уголовного права и криминологии Иркутского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Проблемы совершенствования норм об уголовной ответственности за незаконную рубку

В статье делается вывод о том, что подобные преступления посягают на экономические интересы российского государства. Поэтому основным объектом посягательства при незаконной рубке лесных насаждений является экономическая основа Российской Федерации, ее лесные богатства и право распоряжения этим богатством в интересах населения.

Ключевые слова: объект преступления, преступления в сфере экономики, экологические преступления, незаконная рубка леса, санкция, наказание.

Среди экологических преступлений, составы которых предусмотрены в главе 26 УК РФ, незаконная рубка леса является одним из наиболее распространенных. В 2021 г. всего за экологические преступления осуждено 5943 лица, а незаконную рубку леса по ст. 260 УК РФ - 2792 лица или 47%, то есть почти каждый второй. Как показывает судебная статистика, количество осужденных за незаконную рубку леса в Российской Федерации за последние годы достаточно стабильно. Так в 2020 г. судами Российской Федерации по ст. 260 УК РФ за это преступление осуждено 2493 лица, в 2019 - 3295 лиц, в 2018 г. - 4030 лиц, в 2017 г. 4219 лиц, в 2016 г. - 4458 лиц, в 2015 г. – 4691 лиц, в 2014 г. – 4825 лиц¹. При оценке количества осужденных следует учитывать и высокую латентность подобного рода преступлений.

¹ URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения : 12.11.2021).

Общественная опасность любого преступления в значительной мере зависит от объекта посягательства. В действующем Уголовном кодексе Российской Федерации незаконная рубка леса относится к экологическим преступлениям. Такой подход, как представляется, не отражает реальной общественной опасности рассматриваемых деяний.

Уголовный кодекс РСФСР, действовавший до 01.01.1997, относил незаконную порубку леса (ст. 169 УК РСФСР 1960 г.) к хозяйственным преступлениям (глава 6 УК РСФСР). Этим подчеркивалась природа указанных преступлений, их направленность против интересов экономики страны. Такой вывод вытекает и из анализа содержания главы 6 УК РСФСР 1960 г., в которую были включены составы таких преступлений как нарушение правил разработки недр и сдачи государству золота (ст. 167 УК РСФСР), незаконная разработка минеральных ресурсов или незаконный промысел живых ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации (статья 167.4. УК РСФСР), нарушение таможенного законодательства Российской Федерации (ст. 169.1. УК РСФСР)².

УК РСФСР 1960 г. подчеркивал экономическую природу указанных преступлений, их, направленность против установленной государством системы правового регулирования отношений в сфере экономики, в том числе, связанных с извлечением и использованием природных ресурсов.

Современное российское законодательство также дает основания рассматривать незаконную рубку леса в первую очередь как экономическое, а не как экологическое преступление. Конституция Российской Федерации (ст. 9) провозгласила, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Поэтому незаконная рубка леса посягает, прежде всего, на право государства распоряжаться природными ресурсами и имеет конечной целью присвоение виновным лесных ресурсов. При этом, как правило, виновным преследуется цель их дальнейшего вовлечения в коммерческий оборот для незаконного обогащения. Этим незаконная рубка лесных насаждений, предусмотренная ст. 260 УК РФ, принципиально отличается от таких преступлений, посягающих на экологическую безопасность как нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247 УК РФ), загрязнение вод (ст. 250 УК РФ), загрязнение атмосферы (ст. 251 УК РФ), морской среды (ст. 252 УК РФ), порча земли (ст. 254 УК РФ) и т.д.

² Уголовный кодекс РСФСР : утв. ВС РСФСР 27 октября 1960 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591. Утратил силу.

В отличие от незаконной рубки леса преступления, составы которых предусматривают загрязнение окружающей среды (земли, воды, воздуха и т.д.), направлены не на извлечение тех или иных природных ресурсов, зачастую связаны с легальной предпринимательской деятельностью (например, в сфере животноводства), но осуществляемой с нарушением установленных экологических требований. Деяния же предусмотренных ст. 260 УК РФ могут быть связаны только с противоправной деятельностью и прежде всего с нелегальным бизнесом³.

Ошибочный подход современного российского законодателя к определению объекта преступления, предусмотренного ст. 260 УК РФ, повлек за собой и установление за данное преступление санкций, не отражающих реальный характер общественной опасности рассматриваемых деяний. А это в свою очередь влечет за собой применение мер наказания, которые не соответствуют характеру и степени общественной опасности преступления.

В отличие от других экологических преступлений, незаконная рубка леса — это преступление, совершаемое с прямым умыслом, на присвоение лесных ресурсов. Виновные действуют при этом исключительно с корыстной целью, то есть из низменных побуждений. При этом значительная часть этих преступлений совершается при отягчающих обстоятельствах, предусмотренных ч.ч. 2 и 3 ст. 260 УК РФ. Например, в 2021 г. из общего числа лиц, осужденных по ст. 260 УК РФ 56%, то есть свыше половины, совершили это преступление при особо отягчающих обстоятельствах, предусмотренных ч. 3 ст. 260 УК РФ⁴. Очевидно, что санкции за такие деяния, совершенные в особо крупном размере, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой должны быть достаточно суровыми. Фактически же в качестве основной меры наказания в санкциях не только первой части рассматриваемой статьи, но даже второй и третьей присутствует штраф.

Такая более чем странная позиция российского законодателя отражается и на практике назначения наказания за данное преступлений. Например, в 2021 из 1569 лиц, осужденных по ч. 3 ст. 260 УК РФ, к реальному лишению свободы приговорены лишь 213 или 13%. При этом к 1253 осужденных, то есть к подавляющему большинству (80%) применено условное лишение свободы, а штраф в качестве основной меры наказания назначен 53 лицам. В целом же штраф в качестве основной меры наказания по ст. 260 УК РФ назначается почти каждому

³ См. подробнее: Татарников В. Г., Никитин Ю. П. О совершенствовании законодательства об уголовной ответственности за незаконную рубку леса // Евразийский юридический журнал. 2018. № 10. С. 222–224.

⁴ URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения : 12.11.2021).

десятому осужденному, а лишение свободы условно в 66% случаев. Другими словами, условное осуждение за наиболее опасные преступления, предусмотренные ч. 3 ст. 260 УК РФ применяется даже чаще, чем в целом по ст. 260 УК РФ. Аналогично выглядит и практика применения наказания за незаконную рубку леса и в предыдущие годы. В 2020 г. по ч. 3 ст. 260 УК РФ осуждено 1280 человек, из которых 1030 или 80% осуждены условно, а 45 лиц осуждены к штрафу в качестве основной меры наказания. В целом же в 2020 г. по ст. 260 УК РФ осуждены к условной мере наказания 63% виновных, а к штрафу 9% осужденных.

Кроме того, законодателем неверно определены пределы наказания в виде лишения свободы в санкциях за незаконную рубку леса. Особенно это заметно при анализе санкции ч. 3 ст. 260 УК РФ. Незаконная рубка леса в особо крупном размере, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (ч. 3 ст. 260 УК РФ) отнесена к тяжким преступлениям, за которое установлено максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до семи лет. Между тем преступления против собственности ненасильственного характера, причинившие ущерб в особо крупном размере наказываются значительно строже. Так кража в особо крупном размере (п. «б» ч. 4 ст. 158 УК РФ) наказывается лишением свободы на срок до десяти лет.

Обстоятельством, препятствующим назначению справедливого наказания лицам, виновным в рассматриваемых преступлениях является отсутствие в современном российском уголовном законодательстве такой дополнительной меры наказания как конфискация имущества. Поскольку рассмотрения данного вопроса выходит за рамки настоящей работы, отметим лишь, что исключение данной меры из Уголовного кодекса России является не только серьезной ошибкой законодателя, а по существу уступкой экономическому криминалиту и коррумпированному чиновничеству⁵.

Такое положение не может быть терпимо. В связи с изложенным представляется необходимым:

Во-первых, преступления, направленные на присвоение природных ресурсов, к которым относится незаконная рубка леса, рассматривать как посягательства на экономические основы Российской Федерации в связи чем их составы должны быть помещены в разделе VIII Уголовного кодекса Российской Федерации – «Преступления в сфере экономики».

⁵ См., например: Побегайло Э. Ф. Кризис современной российской уголовной политики // Уголовное право. 2004. № 4. С.112–117 ; Босхолов С. С., Татарников В. Г. Парадоксы законодательного регулирования уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности // Пролог: журнал о праве. 2021. № 1 (29). С. 66–78.

Во-вторых, из санкций части второй и части третьей ст. 260 УК РФ необходимо исключить штраф как основную меру наказания.

В-третьих, за квалифицированные и особо квалифицированные преступления, предусмотренные частями второй и третьей ст. 260 УК РФ, предусмотреть конфискацию имущества в качестве дополнительной меры наказания.

Информация об авторе

Татарников Владимир Германович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и криминологии Иркутского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), заместитель председателя комиссии по правам человека и контролю за деятельностью правоохранительных органов Общественной палаты Иркутской области.

УДК 343.2

Т 41

Ю. А. Тимошенко,

*профессор кафедры уголовно-
правовых дисциплин*

УП РФ

Проблемы квалификации экологических преступлений: несовершенство законодательства или недостатки правоприменения

В статье рассматриваются проблемы квалификации экологических преступлений, вызванные как наличием целого ряда законодательных дефектов, устранить которые возможно внесением соответствующих корректив в статьи УК РФ, так и недостатками правоприменения, связанными с отсутствием заинтересованности правоохранительных органов в выявлении и расследовании преступных посягательств на окружающую среду по причине, в частности, отсутствия специалистов, которым хорошо известны соответствующие методики доказывания по таким уголовным делам, особенности их раскрытия и расследования, а также незначительных сроков давности привлечения к уголовной ответственности, нередко не позволяющих качественно завершить проведенное расследование.

Ключевые слова: уголовная ответственность, экологические преступления, нарушение правил охраны водных биологических ресурсов, загрязнение окружающей среды, административная ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования.

Действующим законодательством предусмотрен достаточно широкий спектр правовых мер воздействия на лиц, допустивших нарушения природоохранного законодательства, среди которых уголовная ответственность занимает особое место. Вместе с тем, согласно статистическим данным в последние 12 лет наблюдается заметное сокращение числа лиц, привлекаемых к уголовной ответственности по статьям, включенным в гл. 26 УК РФ. Так, если в 2009 году было осуждено 20644 лиц за совершение экологических преступлений, то в 2021 году их число составило 10179.

Проводимые исследования показывают, что противодействие экологическим преступлениям не является приоритетным направлением в деятельности правоохранительных органов. Для этого, конечно, есть как объективные, так и субъективные причины. Расследование таких уголовных дел нередко представляет значительные сложности, связанные с отсутствием «прямых» потерпевших, что обусловлено особенностями причиняемого такими преступлениями вреда, который может проявиться по истечении продолжительного периода времени, большинство преступных посягательств, прежде всего речь идет о незаконной добыче биоресурсов, совершается в условиях неочевидности. Кроме того, большинство экологических преступлений относится в категории небольшой тяжести (60%), что влечет за собой незначительные сроки давности для привлечения лиц к ответственности, а при наличии необходимости в проведении разнообразных экспертиз, допросов специалистов, а также в изучении большого количества нормативных актов в данной сфере, зачастую это приводит к тому, что органы предварительного расследования попросту не успевают качественно и своевременно завершить производство всех необходимых следственных действий для направления уголовного дела в суд.

Экологические преступления обладают определенной спецификой, конструкции их составов сложны, они насыщены бланкетными признаками и абстрактными формулировками, поэтому для противодействия данным преступлениям нужны специалисты, которым хорошо известны соответствующие методики доказывания по таким уголовным делам, особенности их раскрытия и расследования.

Кроме того, многие уголовно-правовые нормы, предусматривающие ответственность за экологические преступления, не свободны от технико-юридических недостатков, которые не могут не сказаться на эффективности их применения.

Так, например, не все законодательные конструкции уголовно-правовых норм об ответственности за экологические преступления содержат четкие, нор-

мативно установленные признаки, позволяющие разграничить уголовную и административную ответственность, что безусловно создает условия для избирательного, произвольного правоприменения, для подмены уголовной ответственности административной. Не случайно на фоне снижения числа лиц, осужденных по статьям главы 26 УК РФ, наблюдается рост числа лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение природоохранного законодательства.

Так, практически идентичными являются диспозиции статьи 8.38 КоАП РФ и статьи 257 УК РФ, предусматривающих ответственность за нарушение правил охраны водных биологических ресурсов. Различие заключается лишь в том, что административная ответственность будет иметь место в случае наличия угрозы наступления последствий в виде массовой гибели водных биологических ресурсов, уничтожения в значительных размерах кормовых запасов либо иных тяжких последствий, а уголовная – когда перечисленные последствия наступили. Однако, учитывая, что все указанные последствия описаны в нормах с помощью оценочных признаков, особенно это касается «иных тяжких последствий», на практике возникают большие сложности при применении данных статей.

Не меньше проблем возникает и при разграничении уголовной и административной ответственности за добычу (уничтожение) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, занесенных в Красную книгу РФ либо охраняемых международными договорами (статья 258.1 УК РФ и статья 8.35 КоАП РФ). Пленум Верховного Суда Российской Федерации попытался разрешить данную проблему, указав в п. 14 постановления от 18.10.2012 № 21, что «под добычей редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации либо охраняемых международными договорами, для целей ст. 8.35 КоАП РФ следует понимать изъятие таких животных из естественной природной среды без их уничтожения». Однако данный подход во многом является расширительным толкованием правовых норм. Подобное разъяснение является своего рода вынужденной мерой, принятой Верховным Судом Российской Федерации, по устранению явного несовершенства уголовного закона.

Еще одним дефектом уголовного закона, создающим немало проблем для правоприменителей, служит использование одного и того же термина при описании в одних составах общественно опасного деяния, а в других — последствия. Данный недостаток имеют ст.ст. 247, 250, 252, 254, 261 УК РФ, содержащие указание на «загрязнение окружающей среды». Изучение судебной практики по делам о преступлениях в сфере обращения с отходами I и II класса

опасности¹ показало, что, как правило, критерием для разграничения состава преступления, предусмотренного статьей 247 УК РФ и иных преступлений, связанных с загрязнением окружающей среды, служит непосредственно загрязнители. Если таковыми являются радиоактивные, бактериологические, химические вещества и отходы, то действия виновных лиц квалифицируются по статье 247 УК РФ вне зависимости от того, какой природный объект подвергся преступному воздействию. Подобный подход к решению проблемы выбора подлежащей применению уголовно-правовой нормы при наличии конкуренции вряд ли может быть признан верным, поскольку не позволяет учесть особенности объективной стороны рассматриваемых составов преступлений. Выход из сложившейся ситуации видится во внесении изменений в ст. 247 УК РФ. В данной статье законодателю целесообразно отказаться от указания на последствия в виде «загрязнения окружающей среды».

Сложности для правоприменителей, вызванные неопределенностью уголовно-правового запрета, возникают, когда при описании последствий в нескольких составах экологических преступлений законодателем используется термин, имеющий разные значения, либо в смежных составах преступлений последствия описываются с помощью оценочных признаков. Такой недостаток имеют статьи 246, 260, 261, 262 УК РФ.

Так, состав преступления, предусмотренный статьей 260 УК РФ, устанавливает ответственность за незаконную рубку лесных и иных насаждений, если эти деяния совершены в значительном размере. Уголовно наказуемым в соответствии со статьей 262 УК РФ признается нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов, повлекшее причинение значительного ущерба. При осуществлении уголовно-правовой оценки действий, связанных с незаконной рубкой лесных или иных насаждений на особо охраняемой природной территории, необходимо, на наш взгляд, иметь в виду, что в ходе совершения преступления, предусмотренного ст. 260 УК РФ, ущерб причиняется лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам, тогда как в рамках статьи 262 УК РФ последствия наступают для особо охраняемой природной территории как целостной экологической системы. Действия виновного лица могут быть квалифицированы по совокупности ст. 260 и ст. 262 УК РФ только в том случае, если установ-

¹ Подробнее об этом см.: Тимошенко Ю. А. Конструирование уголовно-правовых норм об ответственности за экологические преступления: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2019. С. 325–335.

лен и доказан причиненный ущерб не только предусмотренный ст. 260 УК РФ, но и ст. 262 УК РФ.

Например, судом Д., Н., Ш. и П. признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 260 УК РФ. По предварительной договоренности они, реализуя свой преступный умысел, направленный на незаконную рубку лесных деревьев, пришли в лесной массив, находящийся на особо охраняемой территории государственного биологического (зоологического) заказника краевого значения «Полтавский», где, действуя согласно распределенным ролям, они спилили 10 стволов деревьев дуба монгольского сырорастущего, причинив ущерб в крупном размере на сумму 138937 рублей². Поскольку в ходе производства предварительного следствия по данному уголовному делу не было собрано достаточных доказательств для признания ущерба, причиненного заказнику, значительным, виновные лица осуждены только за совершение незаконной рубки лесных насаждений.

Изучение материалов уголовных дел³ показывает, что в судебных решениях редко обосновывается квалификация действий осужденных. Поэтому даже в случае признания лиц виновными в совершении совокупности преступлений, предусмотренных статьями 260 и 262 УК РФ, не всегда указывается, в чем выразился причиненный ущерб применительно к каждой из этих статей. Такой подход, на наш взгляд, вряд ли может быть признан верным.

Аналогичные рассмотренным сложности возникают при квалификации нарушений правил охраны окружающей среды при производстве работ на особо охраняемой природной территории. Статьи 246 и 262 УК РФ содержат общий запрет на нарушение правил охраны окружающей среды и оценочные понятия («тяжкие последствия» и «значительный ущерб»), используемые при описании общественно опасных последствий, являющихся обязательными признаками объективной стороны данных составов преступлений. Судебно-следственная практика также складывается по-разному. Одни суды признают наличие в действиях виновных лиц совокупность преступлений, предусмотренных статьями 246 и 262 УК РФ, другие – квалифицируют только по статье 246 УК РФ.

На наш взгляд, для признания наличия совокупности преступлений, предусмотренных статьями 246 и 262 УК РФ, следует достаточно четко установить и доказать, в чем именно выразилось нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, а в чем нарушение режима особо охраня-

² Архив Октябрьского районного суда Приморского края за 2009 год.

³ Подробнее об этом см.: Тимошенко Ю. А. Указ. соч. С. 325–335.

емых природных территорий, а также указать, какие из наступивших в результате виновных действий лица последствия относятся к тяжким, а какие могут быть признаны причинившими значительный ущерб.

Выявление, расследование и рассмотрение в суде уголовных дел об экологических преступлениях и так представляет немало сложностей в силу объективных причин, поэтому любые законодательные дефекты не могут не усугубить ситуацию. Для повышения эффективности применения уголовно-правовых запретов необходимо как совершенствование действующего законодательства, так и принятие мер организационного характера, в том числе по стимулированию сотрудников правоохранительных и иных органов на проведение мероприятий, направленных на противодействие совершению экологических преступлений.

Информация об авторе

Тимошенко Юлия Александровна – профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Университета прокуратуры Российской Федерации, д. ю. н, профессор.

УДК 349.6
Ч 93

Д. Б. Чураков,
*старший помощник Волжского
межрегионального природоохранного
прокурора*

О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об использовании и сохранении водных биологических ресурсов

В статье автор акцентирует внимание на правоприменительную практику, в частности, на практику прокурорского надзора за исполнением законодательства об использовании и сохранении водных биологических ресурсов на примере работы Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры.

Ключевые слова: водные биологические ресурсы, прокурорский надзор, проверка, контроль, меры прокурорского реагирования.

Водные биологические ресурсы являются важным компонентом экологических систем, а также продовольственной безопасности. Этим обусловлена

подчиненность Федерального агентства по рыболовству (далее – Росрыболовство) Министерству сельского хозяйства Российской Федерации.

Рыбохозяйственная отрасль многогранна и помимо указанных органов власти включает научные учреждения ФГБНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» (ВНИРО), ФГБУ «Главное бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов» (Главрыбвод), а также множество других государственных учреждений и хозяйствующих субъектов.

Проведенная Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой в этом году масштабная проверка в Волго-Каспийском рыбохозяйственном бассейне позволила по-новому взглянуть на имеющиеся проблемы и дать им соответствующую правовую оценку.

Анализ состояния законности в рыбохозяйственной отрасли позволяет выделить 3 основные проблемы, препятствующие изобилию водных биоресурсов в водных объектах:

- низкое воспроизводство ВБР;
- качество среды обитания;
- высокая промысловая нагрузка.

В условиях значительного спада естественного воспроизводства осетровых видов рыб вследствие сокращения почти в 10 раз площади нерестилищ, вызванного зарегулированием реки Волги, искусственное воспроизводство не обеспечивает увеличения их популяций.

Так, в рамках искусственного воспроизводства в 2021 г. выпущено около 40 млн. экз. осетровых видов рыб, что в 10 раз ниже рекомендованных наукой значений. В целом по всем видам ВБР в период с 2020–2021 годы рекомендованный объем выпуска в Волжско-Каспийском рыбохозяйственном бассейне составил 18396,66 млн. штук, фактический же выпуск составил 3330,76 млн. штук (18%).

Снижению воспроизводства способствуют факты ненадлежащего контроля со стороны уполномоченных органов.

Вследствие невыполнения договорных обязательств в рамках компенсационного зарыбления ежегодно срываются Планы искусственного воспроизводства. Так, в 2021 г. оказались не выпущенными 370 тыс. молоди на территории Средне-Волжского территориального управления Росрыболовства, 1 млн. – на территории Московско-Окского территориального управления.

К примеру, Казанским межрайпрокурором внесены представления в адрес ряда предприятий в связи с не проведением 2021 году компенсационных

мероприятий по выпуску в Куйбышевское водохранилище свыше одной тысячи толстолобика и тридцати трех тысяч стерляди.

В подведомственных Росрыболовству учреждениях не во всех случаях принимаются меры к сохранению ремонтно-маточных стад, финансируемых из бюджета, происходит гибель производителей.

Так, в Астраханской области в 2021 г. на рыбоводном заводе произошла гибель 89 экземпляров белуги с ущербом 2,8 млн. руб. По направленным в порядке ст. 37 УПК РФ материалам по ч. 1 ст. 293 УК РФ возбуждено и расследуется уголовное дело.

В деятельности органов государственной власти Астраханской, Нижегородской и Саратовской областей допущены факты незаконного формирования рыбоводных участков. При этом не учитывались как индивидуальные особенности водных объектов, так и мнение рыбохозяйственной науки, органов местного самоуправления.

Муниципальное нормативно-правовое регулирование в отдельных случаях препятствует развитию товарной аквакультуры (товарного рыбоводства).

Так, по протесту Самарского межрайонного природоохранного прокурора приведен в соответствие Административный регламент предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на использование земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельных участков и установления сервитута на территории городского округа Кинель Самарской области. Регламент вопреки п. 7 ч. 1 ст. 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации не устанавливал в качестве основания выдачи разрешения на использование земельного участка такого основания как возведение некапитальных строений, сооружений, предназначенных для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства).

Улучшению среды обитания ВБР препятствуют недостатки при проведении рыбохозяйственной мелиорации. Так, из 26 мероприятий по удалению водной растительности и изъятию хищных и малоценных рыб на территории Волго-Каспийского территориального управления Росрыболовства не выполнено 11.

Одной из масштабных проблем является токсическое и иное антропогенное воздействие на среду обитания ВБР.

Ежегодно в водоемы Волжского бассейна сбрасывается около 2 млрд. куб. м загрязненных сточных вод. Водохозяйственные системы не оборудуются рыбозащитными устройствами.

Зачастую массовая гибель рыбы происходит вследствие таких факторов.

Так, в Ярославской области по факту массовой гибели рыбы по причине отсутствия рыбозащитных сооружений по требованию прокуратуры возбуждено уголовное дело по ст. 257 УК РФ, судом взыскан ущерб 1,5 млн. руб.

Дербентской межрайонной природоохранной прокуратурой вскрыты факты загрязнения морской среды.

Так, коммунальным предприятием допущен залповый сброс в Каспийское море сточных вод без очистки, а также не принимались меры к учету сточных вод, контроля за составом и свойствами сточных вод, сбрасываемых от абонентов. Ущерб водному объекту составил почти 10 млн. руб.

По инициативе прокуратуры научным учреждением ВНИРО рассчитан ущерб водным биологическим ресурсам (5,2 млн. руб.). Уполномоченным органом предъявлен иск о компенсационном зарыблении.

В адрес предприятия внесено представление, юридическое лицо и его руководитель привлечены к административной ответственности по ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ. По материалам проверки, направленным прокуратурой в порядке ст. 37 УПК РФ возбуждено и расследуется уголовное дело по ч. 1 ст. 252 УК РФ по факту загрязнения морской среды.

Значительную нагрузку на водные биологические ресурсы оказывает промысел как легальный, так и незаконный.

При этом органами Росрыболовства допускались нарушения закона при проведении аукционов, принятии решений о выдаче и об отказе в выдаче разрешений на добычу водных биологических ресурсов. Неосновательно уменьшались и увеличивались сроки вылова ВБР.

В деятельности рыболовных организаций в Астраханской, Ивановской, Нижегородской, Самарской, Саратовской и Ярославской областях пресечены факты несоблюдения правил рыболовства и условий добычи водных биоресурсов. Распространены случаи ненадлежащего учета добытых ВБР, способствующего их перелову, а также использования не разрешенных орудий лова.

Так, по требованию Саратовского природоохранного прокурора взыскан ущерб, вызванный переловом сома, в размере более 1 млн. руб.

Доказало свою перспективность направление надзора, направленное на понуждение уполномоченных органов к расчету ущерба, причиненного среде обитания, когда отсутствует прямая гибель ВБР.

Так, по фактам загрязнения сточными водами водоемов рыбохозяйственного значения по настоянию прокуроров рассчитан ущерб в республиках Дагестан, Татарстан, Нижегородской области.

Существенный вред наносится незаконным промыслом ВБР, в целях противодействия которому, органами Росрыболовства проводится большая работа.

Рыбохраной в Волжском бассейне ежегодно выявляются десятки тысяч административных правонарушений.

Вместе с тем практически повсеместно прокурорами вскрыты факты нарушения при осуществлении государственного контроля, административного преследования, связанные, в том числе с неправильной квалификацией деяний и назначении наказаний, укрытием преступлений.

Допускаются нарушения при изъятии и хранении незаконных орудий лова, вещей и документов. В ряде отделов рыбохраны отсутствуют места хранения изъятого имущества, что может повлечь их утрату.

В ходе проверки особое внимание уделено противодействию преступности в рассматриваемой сфере.

Так, при исполнении государственного контракта подрядчик отклонился от проектной документации, в результате чего искривлен рыбоходный канал и уничтожены нерестовые площади (975 м. кв.). Астраханской межрайпрокуратурой направлены материалы по ст. 246 УК РФ для дачи уголовно-правовой оценки (ущерб от потери кормовых организмов 600 т.р.).

Принимаются меры правовой охраны должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Так, Саратовской межрайпрокуратурой по фактам оскорбления браконьерами и угрозы убийством сотрудников Росрыболовства в правоохранительные органы направлены материалы по ст.ст. 119 и 319 УК РФ.

Всего за 2021–2022 гг. Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой в правоохранительные органы в порядке ст. 37 УПК РФ направлено 140 материалов, по которым возбуждено 122 уголовных дела.

Вскрыты нарушения в деятельности территориальных органов Росприроднадзора. В Чувашской Республике пресечена практика неполноты проведения контрольно-надзорных мероприятий при загрязнении водных объектов (не был организован отбор проб воды с водных объектов), повлекшем гибель водных биологических ресурсов.

В Астраханской области при добыче каспийского тюленя Росприроднадзором не обеспечен надлежащий контроль за научным отловом и выпуском особей в природную среду, внесено представление.

Таким образом, в ходе проведения проверок исполнения законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов необходим анализ работы уполномоченных государственных органов власти, подведомственных им учреждений, органов местного самоуправления, рыболовных и рыбоводных предприятий.

Информация об авторе

Чураков Денис Борисович – старший помощник Волжского межрегионального природоохранного прокурора по организационным вопросам и контролю исполнения, старший советник юстиции, к.ю.н.

**УДК 349.6
Ш 55**

А. В. Шибина,
*заместитель Якутского
природоохранного прокурора*

Проблемные вопросы совершенствования нормативной базы в экологической сфере

Статья посвящена проблемным вопросам совершенствования нормативной базы в экологической сфере. В частности, делается вывод о том, что имеется объективная необходимость принятия нормативного правового акта о безвозмездной передаче арестованной древесины для хозяйственных нужд подведомственным учреждениям лесного хозяйства или муниципальным образованиям для дальнейшей ее переработки и реализации местному населению.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, экология, природопользование, законодательство, совершенствование.

Ряд проблемных вопросов требует совершенствования в нормативно-правовом регулировании в экологической сфере:

В сфере сбора мамонтовой фауны государственный контроль осложнен значительной удаленностью участков сбора мамонтовой кости. Патрулирование арктических территорий в целях пресечения правонарушений влечет существенные финансовые затраты и требует привлечения значительных сил и средств. Так, транспортное сообщение с арктическими районами осуществляется только авиационным транспортом. Для проведения надзорных мероприятий требуется привлечение водного, воздушного транспорта, вездеходной техники.

Во избежание утраты палеонтологических материалов повышенной научной, культурной ценности представляется необходимым закрепить механизм реализации приоритетного права государства на их приобретение, установить рамочные критерии их значимости. Требуется совершенствование механизма государственного учета собранных палеонтологических материалов, маркировки

(чипирования) палеонтологических материалов либо иной их индивидуализации с целью контроля объемов сбора, исключения возможного вывоза за рубеж уникальных объектов.

В настоящее время сбор палеонтологических материалов мамонтовой фауны осуществляется путем извлечения окаменелых остатков мамонтовой фауны не с поверхности береговых отложений морей, рек и озер, а с применением технических средств, предназначенных для размыва грунтов в целях раскопки, поиска таких останков (мотопомпы).

В законодательстве нет прямой ответственности за самовольное извлечение палеонтологических материалов, ископаемой кости из недр, почвы либо водных объектов, а равно применение при этом технических средств и устройств, влекущих повреждение или уничтожение почвенного покрова, грунтов либо негативное воздействие на водные объекты. В связи с этим неоднозначна правоприменительная практика при квалификации правонарушений, связанных со сбором палеонтологических материалов.

Так, при сборе палеонтологических материалов, находящихся на поверхности земли либо вымытых в водные объекты естественными процессами, квалифицировать подобные действия по ст. 7.3 КоАП представляется затруднительным ввиду отсутствия факта пользования недрами (преамбула Закона РФ «О недрах»: недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения).

Для поиска ископаемых мамонтовой фауны (далее – ИМК) производится размыв грунта береговой полосы водных объектов с использованием высоконапорных мотопомп. Поскольку не применяются какие-либо опасные химические вещества, затруднена правовая оценка причинения существенного вреда животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству, земельным ресурсам. При сборе ИМК не эксплуатируются горнодобывающие предприятия или подземные сооружения. В связи с этим не могут быть применены нормы ст. 250 «Загрязнение вод», 254 «Порча земель», а равно 255 «Нарушение правил охраны и использования недр» УК РФ.

По этим же основаниям представляется неточной квалификация самовольного сбора мамонтовой кости и размыва грунтов по ст. ст. 8.6, 8.12, 8.42, 8.45 КоАП. Действующим законодательством не предусмотрена административная и уголовная ответственности за незаконную добычу бивней мамонта и других остатков мамонтовой фауны, в том числе с использованием технических средств, предназначенных для размыва грунтов в целях раскопки, поиска таких

останков (мотопомпы), в связи с чем, необходимо введение специальной нормы в КоАП РФ.

В сфере охоты нуждается в доработке ст. 15 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Необходимо конкретизировать список предоставляемых документов научной организацией для обоснования необходимости получения разрешений на осуществление научной охоты. Так как в научных и научно-технических программах, согласно требованиям Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» указываются лишь общие направления тем исследований. Из содержания, которых невозможно установить фактическую потребность научной организации в количестве животных, половозрастной и видовой классификации особей.

В целях реализации требований части 5 статьи 15 вышеназванного закона необходимо на федеральном уровне разработать порядок сдачи продукции охоты, добытой по научной лицензии

В сфере лесопользования следует отметить в качестве проблемного аспекта вопрос определения судьбы древесины, заготовленной преступным путем, признаваемой в процессе уголовного судопроизводства, вещественными доказательствами, касательно леса, имеющего ликвидность.

На практике зачастую следственные органы, суды возвращают такую древесину виновным лицам (подсудимым) в виду затруднительности ее транспортировки и хранения.

Региональные министерства экологии не наделены полномочиями по хранению такой древесины, признанной вещественным доказательством. Также в лесничествах отсутствует автотехника, трудовые ресурсы, ГСМ, позволяющие осуществить вывоз леса.

Следует также отметить, что следственные органы не в полной мере реализуют полномочия, предусмотренные УПК РФ, постановлением Правительства РФ от 08.05.2015 № 449 «Об условиях хранения, учета и передачи вещественных доказательств по уголовным делам», по передаче на хранение древесины, признанной вещественным доказательством, юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, на основании договоров хранения.

Кроме этого, до настоящего времени на законодательном уровне не определен вопрос относительно определения потерпевшего по такой категории уголовных дел. Свою позицию в этом вопросе изложил Рослесхоз в письме от 21.02.2014 №АЖ-03-27/1857, согласно которому органы исполнительной вла-

сти субъектов РФ, которым переданы полномочия в области лесных отношений, не имеют полномочий по представлению интересов потерпевшей стороны – РФ, таким органом является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Вместе с тем, территориальные управления Росимущества в силу различных причин не имеет возможности реализовать свои полномочия по представлению интересов РФ по таким преступлениям в качестве потерпевшей стороны, а также по реализации и уничтожению древесины, признанной вещественным доказательством в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.08.2012 № 848 «О порядке реализации или уничтожения предметов, являющихся вещественными доказательствами, хранение которых до окончания уголовного дела или при уголовном деле затруднено».

Также, необходимо отметить, что транспортные средства использовавшиеся при незаконной заготовке древесины правоохранительными органами, судами крайне редко признаются орудиями совершения преступлений. При этом в случае их признания таковыми, судами не принимаются решения о конфискации этих транспортных средств.

Таким образом, такая позиция ведет к последующему использованию данных транспортных средств при заготовке незаконной древесины.

В указанной связи, имеется объективная необходимость принятия нормативного правового акта о безвозмездной передаче арестованной древесины для хозяйственных нужд подведомственным учреждениям лесного хозяйства или муниципальным образованиям для дальнейшей ее переработки и реализации местному населению. В противном случае, данная древесина ввиду ограниченности ее хранения и невозможности реализации Росимуществом приходит в негодность и приводит к ухудшению санитарной и пожарной обстановки в лесах.

Информация об авторе

Шибина Александра Валерьевна – заместитель Якутского природоохранного прокурора, к. ю. н., советник юстиции.

РЕЗОЛЮЦИЯ
IX ежегодного научно-практического круглого стола
«Проблемы предупреждения нарушений экологического законода-
тельства»

Участники IX ежегодного научно-практического круглого стола «Проблемы предупреждения нарушений экологического законодательства», состоявшегося 27 мая 2022 г. в г. Иркутске:

осознавая роль России в обеспечении планетарного устойчивого развития;

отмечая значимость деятельности органов прокуратуры в сфере обеспечения конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду;

констатируя невозможность достижения указанных целей без использования достижений науки,

решили рекомендовать:

1. В целях повышения эффективности правовой охраны компонентов природной среды:

1.1. Для улучшения качества уголовно-правовой и административно-правовой охраны природных ресурсов рассмотреть вопрос о необходимости:

ужесточения санкций за нарушения законодательства в области использования водных объектов;

- внесения изменений в статьи 256 и 258 Уголовного кодекса Российской Федерации с указанием в качестве деяния не только незаконных добычи (вылова) и охоты, но и оборота заведомо незаконно добытых водных биологических ресурсов и охотничьих ресурсов, а также их частей и дериватов;

- конкретизации понятия «значительный ущерб» в содержании статьи 255 Уголовного кодекса Российской Федерации;

- внесения в часть 1 ст. 256 УК РФ положений о значительном ущербе от незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов;

- установления административной ответственности за самовольное извлечение палеонтологических материалов, ископаемой кости из недр, почвы либо водных объектов, а равно применение при этом технических средств и устройств, влекущих повреждение или уничтожение почвенного покрова, грунтов либо негативное воздействие на водные объекты.

2. В целях повышения эффективности природоохранной деятельности органов прокуратуры:

- содействовать укреплению государственной власти, взаимодействия между органами прокуратуры, экологического надзора (контроля), правоохрани-

нительных органов, органов местного самоуправления, общественности в целях координации функционирования организационного механизма обеспечения экологической безопасности на территории России;

- отметить значимую роль природоохранных прокуратур в деятельности по охране окружающей среды и рассмотреть вопрос о направлениях развития их деятельности (в том числе, посредством создания на всей территории страны специализированных межрегиональных природоохранных прокуратур на правах субъектов с включением в их состав межрайонных природоохранных прокуратур (с подчинением единому структурному подразделению в Генеральной прокуратуре Российской Федерации);

2.1. В целях повышения эффективности прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования в сфере противодействия экологической преступности, а также для улучшения качества поддержания в суде обвинения по уголовным делам в сфере охраны окружающей среды:

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в организационные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации (приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 84) в части наделения специализированных межрегиональных природоохранных прокуроров надзорными полномочиями по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования в сфере охраны окружающей среды и поддержанию в суде обвинения по уголовным делам указанной категории.

3. В целях совершенствования деятельности судебных органов по рассмотрению дел, связанных с охраной окружающей среды и обеспечения эффективного исполнения судебных решений по делам данной категории:

- распространить практику введения специализации судей в региональных, районных и мировых судах по рассмотрению дел, связанных с охраной окружающей среды, с организацией регулярного прохождения соответствующего обучения и создания условий для обмена опытом деятельности в рассматриваемой сфере;

- изучить опыт создания специализированных подразделений в Службах судебных приставов по исполнению судебных актов в сфере охраны окружающей среды, при наличии оснований принять меры к его распространению.

4. В целях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды:

- принять меры к повышению роли контрольных (надзорных) органов в природоохранной деятельности посредством увеличения кадрового инспектор-

ского состава и улучшения материально-технической базы деятельности (включая повышение уровня оплаты труда).

5. В целях активизации природоохранной деятельности органов местного самоуправления:

- способствовать повышению эффективности муниципального земельного, лесного контроля и расширению природоохранных полномочий органов местного самоуправления;

- в целях повышения эффективности муниципального земельного, лесного контроля и качественного осуществления органами местного самоуправления иных природоохранных полномочий развить практику принятия и реализации программ по охране окружающей среды (в том числе, включающих мероприятия по повышению экологической культуры населения).

6. В целях повышения уровня экологической культуры населения как значимого фактора снижения экологической правонарушаемости:

- способствовать принятию долгосрочных программных документов, направленных на развитие экологической культуры населения в субъектах Российской Федерации и на федеральном уровне;

- содействовать принятию и реализации органами местного самоуправления муниципальных программ в сфере охраны окружающей среды (с включением в их содержание мероприятий по формированию экологической культуры населения);

- признать положительным и подлежащим распространению опыт эколого-просветительской деятельности молодежных студенческих экологических объединений (в том числе, действующего в Иркутском юридическом институте (филиале) Университета прокуратуры Российской Федерации) в образовательных организациях;

- органам власти, общественным, научным и образовательным организациям оказывать содействие в создании и развитии деятельности школьных и студенческих экологических объединений в образовательных организациях (включая Университет прокуратуры Российской Федерации и его филиалы).

7. В целях развития общественного экологического контроля как эффективной меры по снижению экологической правонарушаемости, в том числе, в условиях действующих ограничений государственного контроля:

- активизировать взаимодействие территориальных и специализированных прокуроров с общественными экологическими инспекторами и иными представителями общественности в сфере охраны окружающей среды;

- признать положительным и подлежащим распространению опыт участия общественных, образовательных организаций, органов и организаций про-

куратуры в обучении лиц, претендующих на присвоение статуса общественных экологических инспекторов (в том числе, посредством создания разноуровневого видео-контента с учетом региональной природной специфики);

- отметить как положительный и подлежащий распространению и дальнейшему развитию опыт работы межрегиональных природоохранных прокуратур, прокуратур субъектов Российской Федерации по эколого-правовому просвещению и информированию населения с использованием электронных ресурсов.

Проблемы предупреждения нарушений экологического законодательства

*Сборник статей
материалов IX ежегодного
научно-практического круглого стола
«Проблемы предупреждения нарушений
экологического законодательства»*

Подписано к использованию 30.09.2022.

Уч. изд. л. 7,9. Заказ 17/22.

Иркутский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры
Российской Федерации
664035, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1.



Иркутский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации