



**Генеральная прокуратура  
Российской Федерации**

ул. Б. Дмитровка, 15а  
Москва, Россия, ГСП-3, 125993

Прокурорам субъектов  
Российской Федерации,  
приравненным к ним  
военным, природоохранным и  
транспортным прокурорам

*В*.12.2018 № 74/3-34-2018

## **МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления

Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176, к основным задачам, решение которых необходимо для достижения целей государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности страны, отнесены снижение негативного воздействия отходов производства и потребления на окружающую среду, развитие системы эффективного обращения с отходами производства и потребления, повышение эффективности осуществления контроля в области обращения с опасными отходами.

Одной из наиболее острых экологических проблем Российской Федерации является увеличение объема образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации. Отсутствие эффективной системы переработки отходов ведет к их накоплению на полигонах и несанкционированных свалках. Складывающаяся в результате этого неблагоприятная экологическая обстановка негативно воздействует на качество окружающей среды и приводит к деградации возобновляемых природных ресурсов (почв, лесов и др.).

К основным проблемам в области обращения с отходами производства и потребления относятся: недостаточное количество отвечающих санитарно-эпидемиологическим и экологическим требованиям полигонов твердых коммунальных отходов; наличие большого числа несанкционированных объектов размещения отходов; неразвитость инфраструктуры по переработке отходов и их использованию в качестве вторичных источников сырья; недостаточное финансирование мероприятий в области обращения с отходами производства и потребления; отсутствие мер государственной поддержки деятельности в области обращения с отходами производства и потребления.

Ежегодно органами прокуратуры выявляется более 280 тыс. нарушений

АЛ № 083639

Генеральная прокуратура Российской Федерации  
№74/3-34-2018/Ип16795-18

законов в области охраны окружающей среды и природопользования, порядка 40 % из которых составляют нарушения законов об отходах производства и потребления.

Обеспечение законности в области обращения с отходами производства и потребления является одной из первостепенных задач прокурорского надзора в экологической сфере, осуществляя который, органы прокуратуры принимают меры к восстановлению нарушенных экологических прав граждан, обеспечивают предупреждение посягательств на природные объекты и системы, служащие основой поддержания благоприятного состояния окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений.

### **1. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления**

Вопросы обращения с отходами производства и потребления урегулированы значительным количеством нормативных правовых актов, затрагивающих различные аспекты жизнедеятельности граждан, функционирования населенных пунктов, объектов промышленности, сельского хозяйства, здравоохранения.

Конституцией Российской Федерации (статья 72) вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Статьей 51 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлены общие требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, введены запреты в данной сфере.

Базовым законодательным актом, регулирующим отношения в области обращения с отходами производства и потребления, является Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ), определяющий основные понятия, принципы и приоритетные направления государственной политики в области обращения с отходами, полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в этой области, общие требования к обращению с отходами, вопросы нормирования, государственного учета и отчетности в области обращения с отходами, экономического регулирования, государственного надзора и ответственности за нарушение законодательства в этой области.

Нормы, затрагивающие вопросы безопасного обращения с отходами производства и потребления с учетом необходимости защиты от негативного воздействия соответствующих видов природных ресурсов (почв, вод, недр и др.), содержатся в таких законодательных актах, как Земельный кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», федеральные законы от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» и от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

Кроме того, вопросы обращения с отходами при осуществлении различных видов хозяйственной и иной деятельности урегулированы соответствующим отраслевым законодательством. Так, обращение с радиоактивными отходами регламентировано федеральными законами от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» и от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; санитарно-эпидемиологические требования при обращении с отходами – Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; обращение с медицинскими отходами – Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; обращение с ветеринарными отходами – Законом Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии».

Вопросы регулирования деятельности в области обращения с отходами получили развитие в ряде подзаконных нормативных правовых актов, изданных Правительством Российской Федерации, а также уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

## **2. Объекты прокурорского надзора за исполнением законов об обращении с отходами производства и потребления**

Исходя из положений статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон № 2202-1) объектами прокурорского надзора за исполнением законов об обращении с отходами производства и потребления являются федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, их должностные лица, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в рассматриваемой сфере.

При определении объектов надзора необходимо учитывать положения Закона № 89-ФЗ, приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании».

Объектами надзора являются:

### **1) Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации**

В соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1219, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной

политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления;

## **2) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования**

В соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) осуществляет в пределах компетенции функции по контролю и надзору в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов), лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности.

Кроме того, Росприроднадзор:

утверждает нормативы образования отходов и лимиты на их размещение применительно к деятельности хозяйствующих субъектов, в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, осуществляет прием соответствующей отчетности;

осуществляет подтверждение отнесения отходов I–V классов опасности к конкретному классу опасности;

осуществляет учет и контроль выполнения установленных нормативов утилизации в отношении отходов от использования товаров, произведенных на территории Российской Федерации или ввезенных в Российскую Федерацию, осуществляет прием отчетности от производителей и импортеров товаров;

ведет государственный кадастр отходов и др.;

## **3) органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора**

В рамках осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) устанавливаются потенциально опасные для человека отходы производства и потребления, проверяется соблюдение санитарно-эпидемиологических требований к сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления, а также наличие санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии условий работы с источниками физических факторов воздействия на человека при использовании отходов и на право осуществления лицензируемой деятельности по обезвреживанию и размещению отходов.

## **4) органы государственной власти субъектов Российской Федерации**

В соответствии со статьей 6 Закона № 89-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами относятся:

разработка, утверждение и реализация региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами;

разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

осуществление регионального государственного экологического надзора в области обращения с отходами;

установление нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, порядка их разработки и утверждения;

осуществление приема отчетности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов, установление порядка ее представления и контроля;

определение в программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации прогнозных показателей и мероприятий по сокращению количества твердых коммунальных отходов, предназначенных для захоронения;

утверждение предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами; утверждение инвестиционных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

утверждение производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

утверждение порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления);

регулирование деятельности региональных операторов;

#### **5) органы местного самоуправления**

В соответствии со статьей 8 Закона № 89-ФЗ и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

к вопросам местного значения городского поселения относится участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов;

к вопросам местного значения муниципального района относится участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов;

к вопросам местного значения городского округа относится участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов.

В соответствии со статьями 1, 4 и 10 Федерального закона от 31.12.2017 № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Федерации» с 01.01.2019 к полномочиям органов местного самоуправления (городских поселений, муниципальных районов, городских округов) в области обращения с твердыми коммунальными отходами будут отнесены:

создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов;

определение схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов;

организация экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

**б) операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональные операторы**

Права и обязанности операторов, региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – операторы) определяются в соответствии с Законом № 89-ФЗ. Операторы, в частности:

являются плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов;

обеспечивают сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами;

обязаны соблюдать схему потоков твердых коммунальных отходов, предусмотренную региональной схемой обращения с отходами;

не вправе отказать в заключении договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами собственнику твердых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне его деятельности. Региональные операторы вправе заключать договоры на оказание услуг по обращению с другими видами отходов с собственниками таких отходов;

осуществляют раскрытие информации в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

**7) иные участники отношений по обращению с отходами производства и потребления**

Законом № 89-ФЗ установлены обязанности для хозяйствующих субъектов при эксплуатации зданий, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами, а также для юридических лиц, в процессе осуществления которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образуются отходы.

Субъектами отношений в области обращения с отходами являются также лица, признанные плательщиками утилизационного сбора и экологического сбора.

### **3. Типичные нарушения законов в сфере обращения с отходами производства и потребления**

Проверки, проведенные органами прокуратуры Российской Федерации в 2016–2018 годах, свидетельствуют о том, что нарушения законов в области обращения с отходами производства и потребления по-прежнему многочисленны.

Наиболее типичные из них:

нарушение установленных запретов на размещение отходов в границах населенных пунктов, в водоохраных зонах, на озелененных территориях;

эксплуатация объектов захоронения отходов, не соответствующих экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям;

осуществление хозяйствующими субъектами деятельности в отсутствие лицензий, с нарушением их условий, без оформленных паспортов отходов, нормативов их образования и лимитов, производственного контроля;

невнесение платы за негативное воздействие на окружающую среду;

допуск к работе с отходами лиц, не имеющих соответствующей квалификации;

уклонение от постановки на учет объектов по обращению с отходами, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

нарушения при осуществлении федерального государственного экологического надзора, взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду и экологического сбора;

нарушение требований закона при лицензировании деятельности по обращению с отходами производства и потребления и при выполнении лицензионного контроля;

ненадлежащее исполнение полномочий по санитарно-эпидемиологическому надзору;

непринятие мер и нарушение установленных законом требований при проведении конкурсного отбора региональных операторов в сфере обращения с отходами;

неисполнение органами государственной власти обязанностей по принятию предусмотренных законодательством об отходах производства и потребления правовых актов и контролю за их исполнением;

бездействие администраций городских округов и сельских поселений в решении вопросов участия в организации обращения с отходами, в том числе непринятие мер по ликвидации несанкционированных свалок, ненадлежащее осуществление муниципального земельного контроля.

### **4. Информационное обеспечение надзора за исполнением законов об обращении с отходами производства и потребления**

В целях эффективного надзора за исполнением законов об обращении с отходами производства и потребления прокурорам важно обладать сведениями об объектах, на которых осуществляется деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию,

размещению отходов.

Информация о состоянии законности в сфере обращения с отходами производства и потребления имеется в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», поступающих в прокуратуру обращениях граждан, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, общественных объединений и некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды. Информация также может быть получена при изучении материалов гражданских, арбитражных и уголовных дел об экологических преступлениях, а также материалов ранее проведенных прокурорских проверок.

Подлежит постоянному мониторингу соответствие федеральному законодательству правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. При этом в соответствии с требованиями приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур и от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» необходимо обеспечить взаимодействие территориальных прокуратур со специализированными природоохранными прокуратурами в части изучения проектов нормативных правовых актов в сфере обращения с отходами производства и потребления и подготовки заключения по результатам их изучения.

Информация о нарушениях законов в сфере обращения с отходами производства и потребления имеется в федеральных органах исполнительной власти и их территориальных органах в субъектах Российской Федерации, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наделенных полномочиями по регулированию и государственному надзору в рассматриваемой сфере. Информация, необходимая при подготовке надзорных мероприятий, может также содержаться в материалах ранее проведенных прокурорских проверок в данной сфере.

Обязательной проверке органами прокуратуры подлежит информация:

о принятии органами представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам, регулирующим отношения в рассматриваемой сфере деятельности, что может привести к нарушению прав граждан на благоприятную окружающую среду, ухудшению санитарно-эпидемиологической обстановки, нарушению прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного надзора (контроля);

о незаконных действиях (бездействии) органов государственной



власти, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц, повлекших несанкционированное размещение, обезвреживание, хранение, складирование, накопление, утилизацию отходов производства и потребления, а также негативные изменения состояния окружающей среды, причинение вреда жизни, здоровью граждан, их имуществу;

о противоправных действиях (бездействии), содержащих признаки экологических преступлений, в том числе при производстве запрещенных видов опасных отходов, транспортировке, хранении, захоронении, использовании или иное обращении с радиоактивными, бактериологическими, химическими веществами и отходами с нарушением установленных правил, повлекших негативные изменения состояния окружающей природной среды с причинением вреда жизни, здоровью граждан, их имуществу.

#### **5. Методика осуществления надзора за исполнением законов об обращении с отходами производства и потребления**

При проведении проверок важно учитывать установленное действующим законодательством разграничение полномочий по управлению и надзору (контролю) в области обращения с отходами производства и потребления между органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектами и органами местного самоуправления.

В первую очередь проверке подлежит информация о ненадлежащем исполнении своих обязанностей должностными лицами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по оказанию государственных услуг, контролю и надзору в установленной сфере деятельности, об уклонении их от проведения проверок и о непринятии ими мер по устранению правонарушений при обращении с отходами производства и потребления, о превышении полномочий, незаконном привлечении к административной ответственности, об отсутствии контроля за исполнением их предписаний и постановлений предприятиями и иными организациями, объективности и своевременности рассмотрения обращений граждан и организаций по фактам нарушения законодательства в указанной сфере.

**В органах власти субъектов Российской Федерации** проверяется наличие и законность нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области обращения с отходами производства и потребления на региональном уровне; наличие и исполнение соглашений с региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами; наличие и реализацию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

**При проведении проверки в органах Росприроднадзора** особое внимание уделяется вопросам:

лицензирования деятельности по обращению с отходами I–IV классов опасности. Проверке подлежат материалы лицензионных дел, устанавливается законность выдачи, продления лицензий, принятия решений

об отказе в выдаче таких лицензий, порядка и сроков рассмотрения заявлений соискателей лицензий;

установления нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, их утверждения применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору;

осуществления государственного надзора в области обращения с отходами;

выполнения обязанностей по исполнению государственной функции взимания экологического сбора;

ведения учета и осуществления контроля за выполнением установленных нормативов утилизации отходов от использования товаров и др.

**При проведении проверок в органах Роспотребнадзора** необходимо особое внимание уделять вопросам полноты, объективности и законности осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах размещения, обезвреживания, временного накопления, складирования и утилизации твердых бытовых и медицинских отходов, а также на предприятиях и учреждениях, осуществляющих обращение с такими отходами.

**При проверке органов местного самоуправления** необходимо установить:

законны ли действующие нормативные правовые акты органов местного самоуправления, приняты ли они в пределах компетенции;

каким образом осуществляется участие в организации деятельности по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов;

соблюден ли порядок передачи мест размещения отходов, земельных участков и иного муниципального имущества эксплуатирующим организациям, установленный статьями 527 и 765 Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

соблюдается ли запрет на захоронение отходов в границах населенных пунктов;

располагает ли орган местного самоуправления полной информацией о местах несанкционированного размещения отходов, принимаются ли исчерпывающие меры для ликвидации таких объектов;

законность организации сбора отработанных ртутьсодержащих ламп и информирования юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц о порядке осуществления такого сбора.

Кроме того, с 01.01.2019, учитывая положения Федерального закона от 31.12.2017 № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты

Российской Федерации», при проведении проверок муниципальных образований необходимо выяснять вопросы законности создания и содержания мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, определения схемы размещения указанных мест и ведения их реестра, организации экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

**При проведении проверок на предприятиях и в организациях,** осуществляющих эксплуатацию объектов складирования, хранения, размещения, утилизации отходов производства и потребления, а также сбор, транспортировку, складирование, временное хранение и накопление отходов, устанавливается:

законность осуществления указанного вида деятельности, подтверждаемую наличием лицензии, выполнением лицензионных условий;

наличие паспортов опасных отходов, а также включение объектов в государственный реестр объектов размещения отходов;

наличие правоустанавливающих документов на использование земельного участка с категорией земель и разрешенным видом деятельности, установленными в соответствии с градостроительными регламентами, территориальным зонированием и планированием, схемами санитарной очистки территории;

наличие утвержденных проектов предельно допустимых сбросов и выбросов вредных веществ, лимитов на сбросы и выбросы для каждого источника загрязнения атмосферного воздуха и выпуска сточных и (или) дренажных вод;

сведения о сдаче отчета по форме 2-ТП (отходы);

наличие утвержденных нормативов образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение, допускаются ли факты превышения утвержденных лимитов;

наличие документов, подтверждающих внесение платы за размещение отходов производства и потребления, своевременность и правильность произведения расчета;

размер санитарно-защитной зоны предприятия, наличие санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии объекта размещения отходов требованиям санитарного законодательства, а также санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии проекта санитарно-защитной зоны предприятия санитарным нормам и требованиям, соблюдение установленного порядка эксплуатации объекта размещения отходов, наличие изоляции места складирования и захоронения отходов, твердого покрытия территории хозяйственной зоны, ограждения, выполнение контроля приема, поступающих отходов и производственный контроль;

полноту устранения ранее выявленных нарушений закона, указанных в актах прокурорского реагирования, предписаниях, выданных уполномоченными органами надзора.

В деятельности операторов (региональных операторов) по обращению

с твердыми коммунальными отходами необходимо также установить наличие договоров на приемку отходов, соответствующей лицензии; оценить объем собранных отходов и фактически переданных отходов в места утилизации (захоронения), соблюдение требований действующего законодательства в местах накопления, временного хранения отходов.

При проведении проверок предприятий, в деятельности которых образуются ветеринарные отходы и отходы животноводства, необходимо установить:

осуществляются ли хозяйственные и ветеринарные мероприятия, предупреждающие загрязнение окружающей среды отходами животноводства;

соблюдается ли порядок утилизации трупов павших животных, в том числе от сибирской язвы;

соответствует ли способ утилизации трупов павших животных положениям ветеринарно-санитарных правил;

соблюдается ли запрет уничтожения биологических отходов путем захоронения в землю, сброса в водные объекты, захоронения на полигонах производственных и бытовых отходов;

соответствуют ли места сбора и утилизации биологических отходов установленным требованиям.

В случае, если на предприятии используется специальное оборудование для обезвреживания, сжигания отходов, проверяется наличие соответствующих документов, в том числе санитарно-эпидемиологических экспертиз, заключений, разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, утвержденных лимитов и нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

#### **6. Прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, совершенных в сфере обращения отходов производства и потребления, их выявлении и предварительном расследовании**

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, совершенных в сфере обращения с отходами производства и потребления, их выявлении и расследовании прокурор руководствуется положениями уголовно-процессуального законодательства и требованиями приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия», от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» и от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

В ходе проверки соблюдения порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях рассматриваемой категории производятся ежемесячные сверки регистрационно-учетных данных органов дознания и предварительного следствия с учетной документацией, а также с имеющимися в контролирующих органах документами и данными, указывающими на противоправный характер деяний.

При подготовке к проведению такой проверки важно изучить нормативные правовые акты, регулирующие вопросы приема, регистрации, учета, рассмотрения и разрешения сообщений о преступлениях органами расследования; проанализировать статистические данные, оперативные сводки, результаты предыдущих проверок, обобщений, сверок, обзоров, обратив внимание на принятые меры для устранения ранее выявленных нарушений.

В предмет проверки входит организация приема сообщений о преступлениях, их регистрации и учета, передачи исполнителю, соблюдение сроков, обоснованность их продления, правильность применения норм процессуального и материального права, а также уведомление заявителей о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях и разъяснение права и порядка обжалования принятого решения.

В ходе надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, совершенных в сфере обращения отходов производства и потребления, учитываются правила подследственности, несоблюдение которых относится к числу существенных нарушений уголовно-процессуального законодательства.

В силу положений пункта 1 части 3 статьи 150, пункта 1 части 3 статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) предварительное расследование по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных частью 1 статьи 250 (загрязнение вод), частью 1 статьи 251 (загрязнение атмосферы), частью 1 статьи 252 (загрязнение морской среды), частью 1 статьи 254 (порча земли) Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), осуществляется в форме дознания дознавателями органов внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 1 части 2 статьи 151 УПК РФ предварительное расследование по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьей 247 (нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов), статьей 248 (нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами), частями 2 и 3 статьи 250 (загрязнение вод), частями 2 и 3 статьи 251 (загрязнение атмосферы), частями 2 и 3 статьи 252 (загрязнение морской среды), частями 2 и 3 статьи 254 (порча земли) УК РФ, осуществляется в форме предварительного следствия следователями Следственного комитета Российской Федерации.

Поскольку указанные преступления в ряде случаев совершаются в условиях неочевидности, важно систематически анализировать исполнение

законов в ходе оперативно-розыскной деятельности по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию таких преступных деяний. Особое внимание необходимо обращать на своевременность и обоснованность заведения и прекращения дел оперативного учета; соблюдение установленных правил изъятия документов, предметов, материалов в ходе оперативно-розыскных мероприятий, а также порядка представления результатов оперативно-розыскной деятельности следователю и дознавателю.

При осуществлении надзора за законностью постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела прокурор акцентирует внимание на объективности и полноте проведенной проверки, в том числе использовании органами предварительного расследования полномочий по проведению следственных и иных процессуальных действий, производство которых в соответствии с частью 1 статьи 144 УПК РФ допустимо в ходе рассмотрения сообщений о преступлениях, а также на обоснованность изложенных в постановлении доводов.

При изучении материалов доследственных проверок, на основании которых принято решение о возбуждении уголовного дела о преступлениях, совершенных в сфере обращения с отходами производства и потребления (при квалификации преступного посягательства в качестве экологического преступления, предусмотренного главой 26 УК РФ), необходимо учитывать, что непосредственным объектом преступных посягательств являются общественные отношения по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности населения; дополнительным – отношения по охране жизни и здоровья человека.

Диспозиции норм большинства экологических преступлений бланкетные, поэтому для правильной квалификации преступления необходимо установить, какие именно правила были нарушены, и сослаться на них в процессуальных документах.

В случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба с учетом положений, сформулированных в постановлении 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».

Кроме того, разграничение уголовно наказуемого деяния и административного правонарушения проводится по объективной стороне преступного посягательства, направленности умысла и характеру действий виновного.

При наличии признаков злоупотребления должностными полномочиями или полномочиями лица, выполняющего управленческие

функции в коммерческой или иной организации, либо превышения должностных полномочий содеянное должно быть дополнительно квалифицировано по соответствующим частям статей 201, 285 и 286 УК РФ.

При проверке законности решений о возбуждении уголовного дела дается оценка правильности квалификации содеянного, в том числе с целью исключения ее необоснованного занижения.

С целью предотвращения нарушений и затягивания сроков расследования рекомендуется осуществлять постоянное взаимодействие с руководителем органа расследования путем проведения совместных оперативных совещаний по обсуждению хода расследования, проводимых при принятии важных процессуальных решений по уголовному делу, при назначении экспертиз, окончании предварительного следствия, дознания, при рассмотрении поступающих к прокурору жалоб и заявлений.

Более того, могут быть изданы межведомственные организационно-распорядительные документы, регулирующие порядок взаимодействия при расследовании уголовных дел между органами расследования и прокурорами. Это позволит избежать многих нарушений и недостатков предварительного расследования, которые, в свою очередь, могут повлечь за собой возвращение уголовного дела прокурором для дополнительного расследования или судом прокурору в порядке статьи 237 УПК РФ.

Обеспечению соблюдения требований законодательства при производстве предварительного расследования по уголовным делам о преступлениях, совершенных в сфере обращения с отходами производства и потребления, эффективной реализации надзорных полномочий способствует своевременное поступление в органы прокуратуры копий принимаемых процессуальных решений, постановлений и соответствующих материалов.

В ходе осуществления надзора за законностью принятых дознавателем, следователем решений о приостановлении предварительного расследования по делу прокурор проверяет своевременность и полноту следственных и иных процессуальных действий, направленных на обнаружение и изъятие предметов, имеющих значение для уголовного дела, а также установление лиц, подлежащих привлечению в качестве обвиняемых, использование в полном объеме экспертных возможностей и привлечение специалистов.

В целях недопущения незаконного приостановления уголовных дел рассматриваемой категории по пункту 1 части 1 статьи 208 УПК РФ за неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, важно систематически анализировать исполнение законов в ходе оперативно-розыскной деятельности по раскрытию указанных преступных деяний.

При выявлении в ходе изучения уголовного дела нарушений уголовно-процессуального закона прокурор отменяет незаконные и необоснованные процессуальные решения о приостановлении предварительного расследования, равно как и о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), ссылаясь на конкретные обстоятельства, подлежащие дополнительному расследованию.

При поступлении уголовного дела в порядке части 6 статьи 220, части 4 статьи 225 и части 7 статьи 226<sup>7</sup> УПК РФ прокурор проверяет соответствие содержащихся в обвинительном акте, постановлении (обвинительном заключении) выводов о виновности привлекаемого к уголовной ответственности лица обстоятельствам дела, достаточность собранных по делу доказательств, правильность квалификации содеянного, а также соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий и подготовке процессуальных документов.

Для исключения возможности принятия судом решений о возвращении уголовного дела прокурору в порядке статьи 237 УПК РФ для устранения препятствий его рассмотрения судом, по каждому уголовному делу должно быть установлено и указано в обвинительном акте, постановлении (обвинительном заключении), какими нормативными правовыми актами регулируются соответствующие правоотношения, в чем непосредственно выразились их нарушения, со ссылкой на конкретные нормы закона.

Особое внимание важно уделять полноте принятых мер по установлению причастности к преступлениям, совершенным в сфере обращения отходов производства и потребления, должностных лиц правоохранительных, контролирующих и иных органов государственной власти Российской Федерации. Прокурор также может ориентировать органы предварительного расследования на проведение мероприятий, предусмотренных статьей 115 (наложение ареста на имущество) УПК РФ.

Также при подготовке представлений в адрес соответствующих должностных лиц прокурор вправе давать оценку принятым дознавателем, руководителем следственного органа, следователем мерам по установлению и устранению причин, условий и иных обстоятельств, способствовавших совершению преступлений, с точки зрения их достаточности для устранения выявленных нарушений закона.

#### **7. Меры прокурорского реагирования, принимаемые в связи с нарушениями законов об обращении с отходами производства и потребления**

В зависимости от характера нарушений законов об обращении с отходами производства и потребления, причин и условий, им способствующих, распространенности правонарушений, их повторности, наступивших и возможных в будущем вредных последствий, степени вины правонарушителей прокурором применяются предусмотренные статьями 23–25<sup>1</sup> Закона № 2202-1 меры прокурорского реагирования: протест, представление, постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предостережение о недопустимости нарушения закона.

Кроме того, согласно пункту 3 статьи 35 Закона № 2202-1 прокурор наделен правом в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.



В условиях ненадлежащего исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами законов об обращении с отходами производства и потребления избираемые прокурором меры реагирования должны не только пресекать нарушения закона, но и способствовать активизации деятельности указанных субъектов. Результаты проведенных прокурорами проверок свидетельствуют о том, что бездействие органов государственного надзора, их пассивность в вопросах привлечения виновных к ответственности способствуют увеличению числа нарушений законов в указанной сфере.

При выборе форм реагирования прокурору следует руководствоваться приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе» и от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве».

**Протест прокурора** – одна из основных мер реагирования прокурора на нарушения, связанные с изданием незаконных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, органами представительной, исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, наделенными полномочиями в сфере обращения с отходами производства и потребления.

Протест является действенным средством реагирования на нарушения закона при распоряжении органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления землями для размещения объектов по обращению с отходами производства и потребления, издании документов территориального планирования и градостроительного зонирования без учета актуальных сведений об объектах размещения отходов, утверждении генеральных планов населенных пунктов и пр.

Если должностное лицо в добровольном порядке не отменяет незаконный акт или его отдельные части, противоречащие федеральному законодательству, прокурор в пределах своей компетенции обращается с административным иском заявлением в суд о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части, а ненормативного – в арбитражный суд в соответствии со статьей 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

**Представление прокурора** призвано устранить нарушение закона и его причины.

В представлении указываются: орган и должностное лицо, которому оно вносится; источники информации о нарушении законодательства об

обращении с отходами производства и потребления; характеристика нарушения; анализ причин и условий, приведших к этому нарушению; требования прокурора по устранению нарушения закона, а также способствующих ему причин и условий; сроки и порядок рассмотрения представления; рекомендации по устранению нарушения. Одновременно в представлении указывается на необходимость рассмотрения вопроса о привлечении виновных лиц к установленной законом ответственности (дисциплинарной, материальной).

Государственные органы и их должностные лица обязаны в течение месяца принять меры по устранению допущенных правонарушений и устранить обстоятельства, им способствующие, и сообщить об их результатах прокурору в письменной форме. Фактическое устранение нарушений должно находиться на контроле органов прокуратуры.

**Предостережение о недопустимости нарушения закона** объявляется прокурором или его заместителем в письменной форме должностным лицам государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, органов военного управления, воинских частей и учреждений в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

Указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» определено, что основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, способных привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность. При наличии оснований для привлечения нарушителей закона к дисциплинарной, административной, материальной, уголовной ответственности предостережение о недопустимости нарушения закона, как правило, не применяют. Однако на основании правовой оценки конкретной ситуации предостережение должностному лицу может быть объявлено одновременно наряду с другими средствами прокурорского реагирования.

Применению предостережений должна в обязательном порядке предшествовать проверка сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными должностными лицами с истребованием от них письменных объяснений.

Обязательными условиями применения данной формы прокурорского реагирования являются строгий контроль исполнения требований, изложенных в предостережении, и применение к должностным лицам, уклоняющимся от выполнения законных требований прокурора, предусмотренных законом мер ответственности.

**Постановление прокурора о возбуждении дела об**

**административном правонарушении.** В соответствии со статьей 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) прокурор вправе возбуждать дело об административном правонарушении.

В главе 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» КоАП РФ содержатся пять статей, предусматривающих ответственность за нарушения при обращении с отходами (статья 8.2 (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами); часть 2 статьи 8.6 (порча земель); часть 5 статьи 8.13 (нарушение правил охраны водных объектов); статья 8.19 (нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации); часть 2 статьи 8.31 (нарушение правил санитарной безопасности в лесах).

При этом состав правонарушения, предусмотренного статьей 8.2 КоАП РФ, образует любая деятельность по обращению с отходами производства и потребления или иными опасными веществами, которая ведется хозяйствующим субъектом с нарушениями требований природоохранного законодательства.

При выявлении фактов осуществления деятельности по обращению с отходами производства и потребления в отсутствие лицензии необходимо привлекать нарушителей к административной ответственности по части 2 статьи 14.1 (осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии) КоАП РФ).

**Направление прокурором исков (заявлений) в суд или арбитражный суд.** В защиту общественных или государственных интересов прокуроры направляют в суд общей юрисдикции или арбитражный суд иски о возложении обязанностей по устранению нарушений законов в области обращения с отходами производства и потребления, приостановлении, прекращении деятельности хозяйствующих субъектов, возмещении вреда, причиненного в результате указанных нарушений законов, и участвуют в их рассмотрении судами, а также оспаривают незаконные судебные постановления по таким делам в судах вышестоящих инстанций.

Прокуроры активно используют полномочия по обращению в суды общей юрисдикции с исками и заявлениями о возложении обязанности на хозяйствующие субъекты заключить договор на вывоз и утилизацию ртутьсодержащих ламп со специализированными организациями, разработать и утвердить нормативы образования отходов, лимиты на их размещение, получить лицензию для осуществления деятельности, утилизировать незаконно размещенные отходы, ликвидировать несанкционированные свалки отходов производства и потребления.

Предъявляя иски, необходимо во всех случаях детализировать заявляемые исковые требования путем указания конкретных действий по устранению нарушений.

Также необходимо учитывать специфику исполнения исков, предъявляемых к муниципальным образованиям, в том числе о возложении обязанности по строительству полигонов твердых бытовых отходов, приведению существующих санкционированных свалок твердых бытовых отходов в соответствие с санитарными и экологическими требованиями, ликвидации несанкционированных свалок, обеспечению территории муниципального образования объектами для обезвреживания ветеринарных отходов и др. Поскольку выполнение таких решений судов напрямую связано с расходованием бюджетных средств, в исковых требованиях необходимо указывать сроки, разумные для их исполнения с учетом бюджетных обязательств.

На стадии исполнения судебных решений прокурорам необходимо осуществлять систематический надзор за исполнением законов в деятельности службы судебных приставов.

**Уголовное преследование.** В соответствии со статьей 21 УПК РФ в каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор принимает предусмотренные данным Кодексом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления. В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 37 УПК РФ прокурор уполномочен выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных им нарушений уголовного законодательства.

Одновременно следует учитывать, что подготовке постановления в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ должна предшествовать прокурорская проверка исполнения законодательства в области обращения с отходами производства и потребления. В случае поступления в прокуратуру из контролирующего органа сообщения о преступлении, не требующего такой проверки, прокурор, руководствуясь требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27.12.2007 № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях», должен перенаправить его по подведомственности в соответствующий правоохранительный орган, а не выносить на его основе процессуальные решения на основании пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ.

В этой связи прокурорам важно не допускать случаи, когда их постановления о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании фактически подменяют ранее поступившие сообщения о преступлениях, выявленных контролирующими органами.

Уголовная ответственность в данной сфере предусмотрена за

производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировку, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде (статья 247 (нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов») УК РФ).

Если в результате обращения с отходами причинен ущерб компонентам окружающей среды, то ответственность наступает по статье 254 (порча земли), статье 250 (загрязнение вод), статье 251 (загрязнение атмосферы), статье 252 (загрязнение морской среды), статье 261 (уничтожение или повреждение лесных насаждений) УК РФ.

Проблема экологически безопасного хранения, обработки, утилизации и размещения отходов производства и потребления в течение последних лет отмечается как требующая незамедлительного решения.

По этой причине деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов при обращении с отходами производства и потребления носит выраженный предупредительный и правозащитный характер.

Основной задачей прокуроров в рассматриваемой сфере является обеспечение должного уровня защищенности компонентов природной среды от негативного воздействия отходов. При этом деятельность органов прокуратуры должна быть направлена не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством.

Заместитель  
Генерального прокурора  
Российской Федерации



Ю.А. Пономарев