

УДК 349.6

DOI: 10.24412/1998-5533-2024-3-160-163

К вопросу совершенствования прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды



Шутило О.В.

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии

В статье рассмотрены проблемы прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды, проанализирована практика прокурорского надзора, выявлены типичные нарушения законов, встречающиеся в ходе проведения прокурорских проверок, дана оценка количественным и качественным показателям деятельности органов прокуратуры в указанной сфере. На основе анализа действующего законодательства и практики органов прокуратуры сделан вывод о том, что проблемы, с которыми сталкивается действующая система охраны окружающей среды, носят межведомственный характер, поскольку контроль и устранение выявленных нарушений находятся в ведении нескольких органов государственной власти и управления. Для решения этих проблем требуется объединение совместной деятельности под руководством координирующего центра, каким на сегодняшний день выступает прокуратура. В настоящее время назрела законодательная необходимость закрепления понятия координационной деятельности по обеспечению экологической безопасности и ее правовой регламентации, расширения состава субъектов координационной деятельности, включения в их состав представителей органов государственной власти, местного самоуправления, контролируемых органов.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, охрана окружающей среды, экология

Для цитирования: Шутило О.В. К вопросу совершенствования прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 3. С. 160–163. DOI: 10.24412/1998-5533-2024-3-160-163.

Экологические проблемы и вызовы, с которыми сталкивается человечество, прежде никогда не несли за собой столь масштабные и катастрофические последствия. Весь мир наблюдал за последствиями разрушения Каховской ГЭС, которое привело к масштабному затоплению в регионе, уничтожению значительной части флоры и фауны Херсонской области, масштабному загрязнению водных объектов региона. Значительный ущерб нанесли и другие экологические катастрофы последних лет: в Норильске (2020 г.), в результате которой произошла утечка 21 тыс. м³ нефтепродуктов; прорыв дамбы на реке Сейба Краснодарского края (2019 г.); лес-

ные пожары в Сибири (2019 г.), площадь поражения которых составила 1 % лесного фонда страны и на восстановление которых, по мнению экологов, потребуется сто лет [1].

С каждым годом происходит значительный рост негативного воздействия на окружающую среду: ухудшается атмосферный воздух, происходит массовое загрязнение водных поверхностей, почв, подвергаются уничтожению леса и иные виды растительности, истощается популяция различных видов животных, рыб и птиц. Характер и степень общественной опасности данных нарушений способны привести к глобальным экологическим катастро-

фам, которые могут поставить под угрозу жизнь и здоровье большого числа граждан нашей страны. Именно поэтому охрана окружающей среды в настоящее время является особой задачей, в реализации которой задействованы многие государственные органы, одним из которых является Природоохранная прокуратура РФ, выступающая в качестве одного из инструментов стабилизации формирующегося негативного воздействия на окружающую среду.

Прокурорский надзор в сфере экологии относится к приоритетным направлениям деятельности органов прокуратуры. Всего в 2022 г. в сфере охраны окружающей среды и природопользования прокурорами выявлено 292 333 нарушения законов (на 0,5 % больше, чем в 2021 г.). По результатам прокурорских проверок в суды направлено 27 116 (+2,8 %) исковых заявлений, из числа которых удовлетворены 25 192 иска (+11,6 %). По фактам выявленных нарушений природоохранного законодательства прокурорами внесено 78 340 представлений (+1,1 %). Вместе с тем по сравнению с 2021 г. уменьшилось количество лиц, привлеченных прокурорами к административной ответственности (-21,8 %) [2]. Цифровые показатели проделанной работы свидетельствуют о значительном повышении эффективности работы городских и районных прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользования.

Приоритетным направлением надзорной деятельности является надзор за реализацией национальных проектов «Экология», «Жилье и городская среда» и Федерального проекта «Чистая вода». В результате прокурорских проверок за первое полугодие 2023 г. пресечено незаконное отчуждение в частную собственность 61 участка береговых полос, акватории водных объектов общей площадью 313 га. В границах береговых полос снесено 11 объектов. По мерам реагирования поднято пять затонувших плавсредств [3].

Надзор за исполнением природоохранного законодательства осуществляется с учетом экологической ситуации на поднадзорных территориях в соответствии с требованиями организационно-распорядительных документов, планами работы, заданиями и поручениями Генеральной прокуратуры РФ. В своем Приказе от 15.04.21 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере» Генеральный прокурор РФ указывает на необходимость для прокуроров «обладать актуальной информацией обо всех объектах (предприятиях), оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Особое внимание следует уделять реализации этими предприятиями мероприятий по снижению степени отрицательного влияния на окружающую среду, в том числе посредством внедрения наилучших доступных техно-

логий, создания систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ» [4]. Анализ практики работы органов прокуратуры позволяет сделать вывод, что принятые акты реагирования направлены на ликвидацию свалок отходов, очистку земель, сокращение сбросов загрязняющих веществ в водные объекты, снижение негативного воздействия на атмосферный воздух, обеспечение свободного доступа к водным объектам, охрану лесов, создание условий для безопасной эксплуатации гидротехнических сооружений, а также на соблюдение законности в иных сферах природоохранной деятельности.

Актуальной остаётся работа по пресечению нарушений в федеральных межрегиональных органах власти. Так, аппаратом Волжской природоохранной прокуратуры в 2022 г. в органы Росприроднадзора, Россельхознадзора, Росрыболовства, Росводресурсов, Роснедр внесено 54 представления по фактам нарушения законодательства об охране земли, вод, атмосферного воздуха, особо охраняемых природных территорий, недр, в сфере отходов, федеральном государственном экологическом надзоре. Обеспечена защита нарушенных прав 618 (+60,1 %) лиц, из них 103 (+10,75 %) – в сфере предпринимательской деятельности [7].

Проблемы, с которыми сталкивается действующая система охраны окружающей среды, носят межведомственный характер, поскольку контроль и устранение выявленных нарушений находятся в ведении нескольких органов государственной власти и контроля в области охраны окружающей среды. Для их успешной работы требуется объединение совместной деятельности под руководством координирующего центра, каким на сегодняшний день выступает прокуратура. И прокуратура активно взаимодействует с органами государственной власти в сфере охраны окружающей среды. Например, Волжской природоохранной прокуратурой заключены и реализуются Соглашения о взаимодействии с региональными контрольно-счетными органами, территориальными подразделениями органов Федерального казначейства, организована работа межведомственных рабочих групп по вопросам соблюдения природоохранного законодательства при реализации национального проекта «Экология», защиты прав предпринимателей и противодействия коррупции в сфере экологии. Вопросы реализации национальных проектов обсуждаются на заседаниях рабочих групп, межведомственных совещаниях, оперативных совещаниях при Волжском межрегиональном природоохранном прокуроре. О состоянии законности на данном направлении информируются главы поднадзорных регионов.

Вместе с тем Закон о прокуратуре, законодательство, регламентирующее координационную деятельность, в число субъектов координации включает толь-

ко правоохранительные органы. В настоящее время назрела законодательная необходимость расширения состава субъектов координационной деятельности, включения в их состав представителей органов государственной власти, местного самоуправления, контролирующих органов. Следует согласиться с мнением ученых, предлагающих на законодательном уровне закрепить понятие координационной деятельности по обеспечению экологической безопасности и ее правовую регламентацию [5, с. 61].

Переход России к рыночной экономике, реформирование системы органов государственного контроля, проведение административной реформы, перераспределение природоохранных полномочий, а также передача федеральных полномочий субъектам в таких сферах, как охрана лесов, водных объектов, животного мира негативно сказываются на состоянии экологической правонарушаемости.

Недостатки в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления способствуют многочисленным нарушениям, допускаемым хозяйствующими субъектами, в том числе в сфере охраны окружающей среды. В ходе прокурорских проверок пресекаются факты эксплуатации промышленных объектов в отсутствие разрешительной документации и с нарушением условий разрешительной документации, невыполнения мероприятий по уменьшению выбросов в период неблагоприятных метеорологических явлений, отсутствия газоочистного оборудования, не проведения своевременной реконструкции действующих газоочистных сооружений, не постановки на государственный учет источников негативного воздействия на окружающую среду и др. Повсеместно выявляются факты отсутствия на предприятиях планов мероприятий по регулированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий, программы производственного контроля за качеством атмосферного воздуха, не проведения инвентаризации источников выбросов. Например, объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на территории Волжско-Каспийского бассейна составляет около 1,9 млн т ежегодно [7].

Прокурорами на постоянной основе проводится надзор в сфере исполнения законодательства об особо охраняемых природных территориях (далее – ООПТ), в рамках которого особое внимание обращено на пресечение фактов незаконной застройки и отчуждения земель ООПТ, изменения режима ООПТ в отсутствие согласования с Минприроды России, отнесения лесов на ООПТ к категории защитных. Так, Министерством природных ресурсов и экологии Тверской области в нарушение требований действующего законодательства не были установлены границы государственного природного заказника Тверской области «Бор Застолбский»,

сведения о нем не были поставлены на государственный кадастровый учет. Кадастровая стоимость земель заказчика составляет более 2,5 млн руб., а стоимость древесины, произрастающей на землях заказчика, оценивается на сумму около 12 млн руб. На территории заповедника произрастает более 200 видов редких растений, отмечается не менее 57 видов животных. По иску Тверской природоохранной прокуратуры суд обязал Правительство Тверской области утвердить Положение о заказнике, установить режим его охраны, определить границы и поставить на кадастровый учет. Вмешательство прокуратуры, таким образом, позволило предотвратить выбытие заповедных земель, предоставление их в частную собственность, не допустить причинение ущерба особо охраняемой природной территории [6].

Одним из эффективных средств прокурорского реагирования выступает обращение в суд с исковыми заявлениями. При подготовке искового материала прокурору необходимо проанализировать доводы, выступающие в качестве доказательственной базы, а также в точности определить предмет требования в той части, в которой необходимо восстановление нарушенных прав. Например, в рамках рассматриваемого вопроса у прокурора имеется возможность обратиться в суд с требованием, касающимся защиты права граждан на благоприятную окружающую среду. Так, Волжской природоохранной прокуратурой в 2022 г. в суды общей юрисдикции направлен 1301 иск (заявление) на общую сумму 2 млрд 416 млн 593 тыс. руб. Судами с участием прокурора рассмотрено 1284 (1197) дел, в т.ч. в суде первой инстанции – 1157, в суде апелляционной инстанции – 127, в кассационной инстанции – 0. Удовлетворение исков составило 97,6 % [7].

В современных условиях возникает необходимость в совершенствовании управленческих функций, качества надзорной деятельности прокуратуры и профессиональных навыков сотрудников, создании и ведении специализированной аналитической деятельности, формирующей особую информационную работу, разработку научных и теоретических рекомендаций, инструкций, методических рекомендаций для сотрудников прокуратуры с использованием передовых практических примеров и способов ведения надзорной деятельности. Значительно повысят качество прокурорской деятельности создание новых и совершенствование уже имеющихся тактических и методологических особенностей проведения прокурорских проверок путем привлечения специалистов различных надзорных органов, внесения изменений в действующее законодательство в соответствии с требованием современности. Комплексный подход к решению проблем, связанных с охраной окружающей среды, позволит улучшить экологическую безопасность и повысить качество жизни населения страны.

Литература:

1. Восстановление лесов займет больше ста лет. // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/russia/671321>
2. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь – декабрь 2022 г. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=853279>
3. Сегодня в г. Твери состоялось заседание коллегии по итогам работы Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры за 1 первое полугодие 2023 года и задачах по укреплению законности и правопорядка в сфере охраны окружающей среды и природопользования. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/vmtp/mass-media/news?item=89486315>
4. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15.04.21 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере» // Законность. 2021. № 5.
5. Ермаченко С.В. Теоретические и практические вопросы координационной деятельности прокуратуры по обеспечению экологической безопасности // Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды: новые аспекты / Под ред. Т.И. Отческой. М.: Проспект, 2023. С. 61.
6. В Тверской области благодаря принятым природоохранным прокурором мерам предотвращено выбытие земель особо охраняемой природной территории. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/vmtp/mass-media/news?item=93986463>
7. Расширенное заседание коллегии по итогам работы Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры за 2022 г. и задачах по укреплению законности и правопорядка в сфере охраны окружающей среды и природопользования. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/vmtp/mass-media/news?item=85205457>

On the Issue of Improving Prosecutorial Supervision in the Field of Environmental Protection

Shutilo O.V.
Saratov State Law Academy

The article examines the problems of prosecutorial supervision in the field of environmental protection, analyzes the practice of prosecutorial supervision, identifies typical violations of laws encountered during prosecutorial inspections, and evaluates the quantitative and qualitative indicators of the activities of prosecutorial authorities in this area. Based on an analysis of the current legislation and the practice of the prosecutor's office, it was concluded that the problems faced by the current environmental protection system are interdepartmental in nature, since the control and elimination of identified violations is the responsibility of several government authorities and control bodies in the field of environmental protection. To solve these problems, it is necessary to unite joint activities under the leadership of a coordinating center, which today is the prosecutor's office. Currently, there is a legislative need to consolidate the concept of coordination activities to ensure environmental safety and its legal regulation, to expand the composition of subjects of coordination activities, to include representatives of state authorities, local governments, and regulatory authorities.

Key words: prosecutor's office, prosecutorial supervision, environmental protection, ecology

