

Прокурорский надзор за исполнением законодательства в экологической сфере: особенности, проблемы и пути их решения

Н. М. Яковлев, И. А. Иванова

СВФУ им. М.К. Аммосова, г. Якутск, Россия

Аннотация. Автор рассматривает основные цели и задачи осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере. Выявляются основные факторы, которые оказывают вред на текущее состояние окружающей среды. Приводятся статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации в сфере окружающей среды и природопользования.

Ключевые слова: экологическое законодательство, природоохранная прокуратура, прокурорский надзор, нарушения, окружающая среда.

Prosecutor's supervision over the implementation of legislation in the environmental sphere: features, problems and ways to solve them.

N. M. Yakovlev, I. A. Ivanova

M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

Abstract. The author examines the main goals and objectives of prosecutorial supervision over the implementation of legislation in the environmental sphere. The main factors that harm the current state of the environment are identified. Statistical data on the main indicators of the activities of the prosecutor's office of the Russian Federation in the field of the environment and natural resource management are provided.

Keywords: environmental legislation, environmental prosecutor's office, prosecutorial supervision, violations, environment.

Право каждого на благоприятную окружающую среду провозглашено статьей 42 Конституции Российской Федерации [1].

В пункте 24 Указа Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», указаны цели государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности [2]. К

ЯКОВЛЕВ Николай Михайлович – к.ю.н., доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Саха (Якутия), доцент кафедры «Арктическое право и право стран Азиатско-Тихоокеанского региона» и кафедры «Уголовное право и процесс» юридического факультета, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: nik.mix.50@mail.ru

YAKOVLEV Nikolai Mikhailovich – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, honored lawyer of the Russian Federation, honored lawyer of the Sakha Republic (Yakutia), Associate Professor, Department of Arctic Law and Asia Pacific Law, Department of Criminal Law and Procedure, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

ИВАНОВА Ирина Анатольевна – магистрант юридического факультета, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: irina.sleptsova00@gmail.com

IVANOVA Irina Anatolyevna – Master's student, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

данным целям относятся: сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. Окружающая среда на территории России оценивается как неблагоприятная по экологическим параметрам, сохраняются угрозы экологической безопасности, практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земельных почв. В следствие вышеуказанных неблагоприятных факторов происходит ухудшение здоровья и повышается смертность населения страны. Д. А. Шестахин: «Безусловно, экологическая среда, в которой находится человек, оказывает влияние на качество его жизни. Нельзя также забывать, что от того, какой будет окружающая нас среда, зависит наше будущее и будущее наших потомков» [3]. Считаем, что с вышеуказанной точкой зрения нельзя не согласиться. С учетом экологической обстановки в стране необходимо повысить эффективность надзора за соблюдением экологического законодательства.

Для того чтобы достичь все указанные выше цели, представители прокуратуры должны системно и последовательно решать поставленные перед ними задачи, даже если представителю данного государственного органа необходимо будет осуществлять надзор с особым предметом, который определен особенностями области экологии.

Органы прокуратуры в рамках надзора за исполнением законов в области экологии имеют право совершать следующие действия:

- реализовывать определенные в законе обязанности, четко следуя его нормам и предписаниям, совершая свои действия вне зависимости от действий от представителей других органов;
- осуществлять свои действия исходя из требований, не противоречащих нормам законов РФ, относящихся к вопросам регулирования защиты прав и свобод;
- сообщать и доносить все актуальные сведения органам власти всех уровней, касающиеся современного состояния соблюдения норм законов и тех мерах, которые были приняты для устранения правонарушений в сложившейся ситуации [4].

Таким образом, предметом участия представителей органов прокуратуры в реализации надзора за исполнением норм законов в области экологии является надзорная и другая установленная современным российским законодательством деятельность, целью которой принято считать обеспечение верховенства норм Конституции РФ, защита права и интересов граждан, контроль над соблюдением норм законов РФ, обнаружение и определение несоответствий тех или иных правовых документов.

Обязанности и перечень профессиональных компетенций представителей прокуратуры разрешает им достаточно быстро реагировать и принимать все необходимые меры, которые будут нацелены на корректировку, совершенствование функционирующих на данный момент правовых актов в экологической области, а также на разработку и введение новых законов для упрощения и улучшения работы по реализации надзорной деятельности.

На данный момент надзорная детальность прокуроров в экологической сфере имеет немало проблем, которые требуют их незамедлительного решения, их разрешение, в свою очередь, разрешит внести в данную деятельность позитивные тенденции правотворческой деятельности, а также повысить уровень эффективности охраны и защиты окружающей среды. В первую очередь необходимо обратить свое внимание на то, что сегодня в современном законодательстве РФ совершенно нет составленного понятийного аппарата по проблемам раскрытия сути и понимания особенностей правотворческой и законотворческой деятельности, что довольно важно для проведения эффективной надзорной деятельности представителей данных государственных органов [3].

Также стоит указать на тот факт, что проблемной областью в рассматриваемом вопросе является проблема разграничения предметов ведения прокуратуры и других представителей органов экологического контроля. Для устранения проблемы, необходимо дать разграничение таким понятиям, как «надзор» и «контроль». Надзор должен оставаться исключительной прерогативой представителей органов прокуратуры, а не органов государственного контроля [5].

Разрешая и реализуя деятельность по надзору, представители органов прокуратуры не обязаны подменять представителей иных органов. Смена и повторение полномочий по экологическому контролю, включая соблюдение требований законодательства в экологической сфере и нормативов (например, Роспотребнадзор, Ростехнадзор и т.п.) может негативно сказаться на эффективности работы органов прокуратуры [3].

Резкое разделение обязанностей и компетенций различных государственных органов в области контроля соблюдения экологических прав имеет особое значение, поскольку это повлияет на общую результативность каждого контролирующего и надзорного органа.

В таблице 1 приведены статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2021–2022 гг. в сфере охраны окружающей среды и природопользования [6].

Таблица 1.

Состояние законности в сфере охраны окружающей среды и природопользования

Наименование показателя	2021 г.	2022 г.	% (+;-)
Выявлено нарушений закона	290 905	292 333	0,5
Направлено исков, заявлений в суд	26 378	27 116	2,8
Удовлетворено исков (заявлений) и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора	22 577	25 192	11,6
Внесено представлений	77 508	78 340	1,1
К дисциплинарной ответственности привлечено лиц	50 298	50 139	-0,3
По постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности	27 935	21 857	-21,8
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	2 160	2 129	-1,4
Возбуждено уголовных дел	1 922	1 902	-1,0

Так, количество нарушений экологического законодательства на территории Российской Федерации остается на весьма высоком уровне.

Стоит процитировать слова популярного в прошлом веке физика по имени Нильс Бор, который говорил, что: «Люди не умрут в атомном кошмаре, они утонут или задохнутся в собственных отходах». В итоге, на сегодняшний день все также злободневной темой на повестке дня является – создание и эффективное использование полигонов ТБО по всей территории страны.

К примеру, Якутской природоохранной прокуратурой в апреле 2023 г. проведена выездная проверка объекта строительства «Полигон размещения твердых коммунальных отходов в городе Якутске» в рамках национального проекта «Экология».

В ходе выездной проверки прокуратурой были выявлены нарушения требований законодательства в области строительства и градостроительства. Конкретно было обнаружено отсутствие необходимой документации на строительной площадке, включая проектную, рабочую, разрешительную, техническую и другие документы. Также на месте было обнаружено загрязнение площадки отходами, такими как шины, покрышки и металлические бочки.

Помимо всего вышеуказанного при строительстве нового полигона на 27-м километре Вилюйского тракта города Якутска были выявлены факты несоблюдения требований пожарной безопасности, а также к работе на строительной площадке руководством к работе были допущены лица без индивидуальных средств защиты, что говорит о нарушении законодательства об охране труда.

В результате выездного обследования Якутская природоохранная прокуратура внесла заказчику объекта ГУП «ЖКХ Республики Саха (Якутия)» и подрядчику ООО «РемСтрой-Проект» представления, а также к административной ответственности природоохранной прокуратурой привлечены 10 должностных лиц.

На данное время большое количество полигонов являются недействующими, а строительство полигонов зачастую невозможно в связи с отсутствием свободного места для них. Также необходимо отметить, что на мусорных полигонах часто происходят самовозгорания твердых коммунальных отходов, которые наносят вред не только всей окружающей среде, но и жизни граждан, поскольку при возгорании полигонов происходит выброс вредных веществ в атмосферу.

Также имелись случаи, когда самовозгорание происходило не из-за естественных факторов (нагрев солнца, легковоспламеняющиеся объекты и т.д.), в результате нарушения экологических и санитарно-эпидемиологических требований на территории полигона. Таким образом, одно возгорание, которое произошло на полигоне может нанести колоссальный вред здоровью человека населения (например, накопление в легких человека достаточного количества вредных выбросов от возгорания отходов может быть чревато появлению и развитию злокачественных образований).

Так, 11 апреля 2020 г. Ленинградский областной суд вынес определение, согласно которому АО «Завод КПО» было обязано прекратить прием и размещение отходов на полигоне. Ответчик нарушал законодательство и создавал серьезную угрозу для общества и экологии, так как данный полигон предназначался для рекультивации. Несмотря на судебное решение, ответчик продолжал вывозить на полигон твердые бытовые отходы, которые в свою очередь продолжали самовозгораться. Как результат, показатели предельно допустимой концентрации диоксида азота превышали допустимые нормы почти в 2,5 раза, что было подтверждено анализом воздушных проб в районе полигона. Как итог, органами прокуратуры в отношении АО «Завод КПО» было возбуждено уголовное дело, предусмотренное ст. 251 Уголовного кодекса РФ, поскольку ответчик продолжал не исполнять решение суда [7].

Внимание представителей органов прокуратуры к данной ситуации привлекли протестные акции обеспокоенных граждан и активное отражение этого случая в средствах массовой информации.

Изучение особенностей принятия участия представителей органа прокуратуры в области реализации деятельности в экологической сфере разрешает говорить о том, что сегодня все также имеются некоторые проблемные места, которые касаются регулирования данной области, а также эффективного распределения обязанностей представителей разных государственных органов по части защиты экологии.

Прежде всего имеется потребность в создании и внедрении таких законов, как: «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», «О концепции законопроекта». Указанные правовые документы разрешат улучшить процесс правотворчества на территории всей РФ и урегулировать правовые процессы на федеральном и региональном уровнях.

На данный момент важным направлением осуществления национального проекта «Экология» стали создание и осуществление Федеральной государственной информационной системы общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования (далее: ФГИС «Наша природа») [8]. После поступления обращения на портал, оно будет направлено в уполномоченный природоохранный орган власти для рассмотрения в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

После рассмотрения обращения, пользователю сайта ответят и дадут об этом оповещение при помощи сообщения на электронную почту. В результате этого, стоит предположить, что есть потребность предоставления представителям прокуратуры возможности авторизованного доступа к платформе для оперативного получения важных сведений, касающихся фактов нарушения норм законов РФ в экологической сфере.

Также стоит в дальнейшем внести некоторые корректировки в ФЗ «О прокуратуре РФ», которые коснутся части возложения на представителей данного государственного органа обязанности каждый год, то есть систематически, на уровне субъекта Российской Федерации представлять доклады. В доклады и отчеты необходимо включать существенную и актуальную информацию о главных статистических данных, касающихся прокурорского надзора в области соблюдения экологического законодательства.

Заключение

Анализируя имеющиеся проблемы, возникающие в процесс прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере, было установлено, что сегодня имеется достаточно большое их количество, что в дальнейшем требует от законодателя и представителей прокуратуры общей согласованной работы с целью совершенствования законодательной базы.

Надзорная деятельность прокуроров за соблюдением норм права в области экологии реализуется в непосредственной связи с работой представителей иных органов, работающих в аналогичной сфере. Так, стоит признать довольно положительной и призывающей к своему дальнейшему распространению практику определенного ряда регионов РФ, в которых работа природоохранной прокуратуры, а также органов государственного экологического надзора реализуется согласованно и в атмосфере полного и непрерывного взаимодействия на устойчивой основе. При подобной практике тесного и непрерывного взаимодействия и сотрудничества между представителями государственных органами, могут быть реализованы как совместные проверки и надзорные действия, так и может быть осуществлен мониторинг разного рода СМИ, что обеспечит им в будущем стремительное реагирование на факты правонарушений, все это в итоге отразится на более низком уровне губительных последствий для области экологии, а также для общества и государства, в целом.

Литература

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных ФЗ от 01.07.2020) № 6-ФЗ, от 01.07.2021) № 7-ФЗ) // Рос. газ. – 2021. – № 237.
2. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2546.

3. Шеставин, Д. А. Некоторые проблемные вопросы прокурорского надзора в сфере исполнения экологического законодательства: соотношение теории и практики / Д.А. Шеставин // Университет прокуратуры Российской Федерации. – 2020. – № 9. – С. 148–150.
4. Анисимов, А. П. Общественный экологический контроль в России: тенденции и перспективы / А.П. Анисимов // Взаимодействие власти, бизнеса и общества в осуществлении общественного контроля. – Саратов: Сарат. источник, 2019. – С. 21-25
5. Ващенко, Д. С. Эффективность проведения прокурорских проверок в сфере экологии / Д. С. Ващенко // ОЧУ ВО «Международный Инновационный университет». – 2021. – С. 132–134.
6. Генеральная прокуратура Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – URL : <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980> (дата обращения: 23.07.2023).
7. Определение Ленинградского областного суда от 11.04.2020 N 33-1685/2020.
8. Наша природа [Электронный ресурс]. – URL : <https://www.priroda-ok.ru/#/> (дата обращения: 23.07.2023).

References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii : prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 (s uchetom popravok, vnesennyh FKZ ot 01.07.2020) № 6-FKZ, ot 01.07.2021) № 7-FKZ) // Ros. gaz. – 2021. – № 237.
2. Ukaz Prezidenta RF ot 19.04.2017 № 176 «O Strategii jekologicheskoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda» // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 2017. – № 17. – St. 2546.
3. Shestavin, D. A. Nekotorye problemnye voprosy prokurorskogo nadzora v sfere ispolnenija jekologicheskogo zakonodatel'stva: sootnoshenie teorii i praktiki / D.A. Shestavin // Universitet prokuratury Rossijskoj Federacii. – 2020. – № 9. – S. 148–150.
4. Anisimov, A. P. Obshhestvennyj jekologicheskij kontrol' v Rossii: tendencii i perspektivy / A.P. Anisimov // Vzaimodejstvie vlasti, biznesa i obshhestva v osushhestvlenii obshhestvennogo kontrolja. – Saratov: Sarat. istochnik, 2019. – С. 21-25
5. Vashhenko, D. S. Jefferktivnost' provedenija prokurorskih proverok v sfere jekologii / D. S. Vashhenko // OChU VO «Mezhdunarodnyj Innovacionnyj universitet». – 2021. – S. 132–134.
6. General'naja prokuratura Rossijskoj Federacii. [Jelektronnyj resurs]. – URL : <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980> (data obrashhenija: 23.07.2023).
7. Opredelenie Leningradskogo oblastnogo suda ot 11.04.2020 N 33-1685/2020.
8. Nasha priroda [Jelektronnyj resurs]. – URL : <https://www.priroda-ok.ru/#/> (data obrashhenija: 23.07.2023).

