

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ЗЕМЛИ И ПОЧВЫ В РОССИИ И БЕЛАРУСИ

Т. И. Отческая

*заведующий кафедрой организации судебной и прокурорско-следственной деятельности
Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор
tiotcheskaya@msal.ru*

Прокуратура наделена полномочиями по обеспечению экологической безопасности, в том числе участвует в выявлении нарушений земельного законодательства. Прокуроры имеют все возможности для их обнаружения. Наиболее часто используемыми актами прокурорского реагирования в рассматриваемой сфере являются представления об устранении нарушений закона, а также подача исковых заявлений о компенсации вреда, причинённого окружающей среде.

Ключевые слова: земельное законодательство; загрязнение почв; прокурор; прокурорский надзор; акты прокурорского реагирования.

Для России и Беларуси охрана почвы является одной из важнейших задач. К сожалению, авария на Чернобыльской АЭС привела к радиоактивному загрязнению, в том числе и почвы, и в первую очередь на территории Республики Беларусь, где ещё в 1988 г. был создан Полесский государственный радиационно-экологический заповедник. Как показало время, правильно производимые мероприятия приводят к тому, что на ранее непригодных для сельского хозяйства землях уровень радиации снизился до пределов, позволивших вернуть их в народное хозяйство. Это говорит о том, что только на государственном уровне, при правильной законодательной политике и социально-ориентированных действиях возможно сохранение земли.

В России вопросам радиоактивного, химического и биологического загрязнения почв, земель и недр в первую очередь посвящены Указы Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» и от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». В Беларуси принята Концепция национальной безопасности Республики Беларусь. В числе органов, обеспечивающих национальную безопасность, в обоих государствах является прокуратура, органы которой не только наделены правом выявить нарушения в сфере природопользования, их главной задачей является устранение выявленных нарушений и привлечение виновных лиц к ответственности. Согласно п. 7 ст. 106 белорусского Закона «Об охране окружающей среды» прокуратура может зафиксировать факт причинения вреда окружающей среде. В России органы прокуратуры могут при обнаружении признаков экологического преступления (гл. 26 УК РФ) направить мотивированное постановление в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений.

В отличие от Беларуси, где надзор за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды осуществляют территориальные прокуратуры, в России созданы специализированные природоохранные прокуратуры, имеющие сложную систему и особенности в организации деятельности (специализированные прокуратуры на правах районных, природоохранные прокуратуры на правах субъектов Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации, где отсутствуют специализированные прокуратуры на правах районных, надзор осуществляется в прокуратурах города или района).

Основным видом деятельности специализированных прокуратур является проверка законности правоустанавливающих документов. Прокуратура проверяет у организации наличие документов, удостоверяющих право собственности, а также, с какой целью используются соответствующие земельные участки. Например, может быть выявлено самовольное использование земли для размещения некапитальных строений. Или нередки случаи, когда предприятие использует земли, принадлежащие государству в отсутствие соответствующего разрешения, чаще всего это касается лесных участков, принадлежащих лесничеству. Нарушение процедуры предоставления земельных участков также встречается в ходе прокурорской проверки. Так, Сахалинская межрайонная природоохранная прокуратура выявила, что крестьянское (фермерское) хозяйство использует земельный участок для утилизации рыбных отходов (20 тонн рыбных отходов размещались в вырытом котловане на открытом грунте без учёта требований законодательства).

Вместе с тем, прокурорам необходимо обращать внимание и на предоставление земельных участков многодетным семьям, так как они не всегда обеспечены коммунальной инфраструктурой и подъездными путями.

А. А. Кучин определил основные нарушения, которые может выявить прокуратура в ходе проверки: отсутствие публичной процедуры при предоставлении земельного участка; предоставление неучтённых земельных участков; незаконный переход в собственность таких участков; и, наконец, самовольное занятие и в дальнейшем без соответствующих разрешительных документов использование земельного участка [1, с. 15].

В Республике Беларусь, как указано на сайте Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, также обнаруживают нарушения, которые допускают аграрно-промышленные комплексы, они неэффективно используют сельскохозяйственные земли или допускают выбытие их из производства, а также самовольно их занимают.

Но не только коммерческие и некоммерческие организации нарушают земельное законодательство, встречаются случаи, когда органы государственной власти и органы местного самоуправления являются субъектами таких нарушений [2, с. 10], например, отказывают в предоставлении земельного участка или, наоборот, предоставляют земельный участок без проведения процедуры торгов.

Прокуратура Российской Федерации использует разные средства реагирования. Для профилактики правонарушений прокуратура уполномочена направлять предостережение о недопустимости нарушения закона в сфере землепользования, речь идёт о случаях, когда собственник земельного участка использует его не по назначению. Например, участок предоставлен для индивидуального жилищного строительства, но на нём предполагается открытие промышленного производства, о чём свидетельствует реклама или подготовительные работы для строительства необходимых сооружений.

Также приносятся протесты на отдельные правовые акты с требованием о приведении их в соответствие с действующим земельным законодательством. Например, в

тех случаях, когда административные регламенты, устанавливающие порядок предоставления в аренду земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и располагающихся на территории сельских поселений.

Кроме того, в Российской Федерации прокуратура наделена правом выносить постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Прокуратура выносит постановления о привлечении к административной ответственности, чаще всего по ст. 8.39 КоАП РФ «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях». При обнаружении признаков преступлений, предусмотренных ст. 254 УК РФ «Порча земли», ст. 255 УК РФ «Нарушение правил охраны и использования недр» и других экологических преступлений, прокурор может направить постановление в орган предварительного расследования для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Однако, как показывает практика, наиболее эффективным актом прокурорского реагирования по-прежнему остаётся исковое заявление в суд, это связано с тем, что только суд может принять окончательное решение в споре, любое решение прокурора может быть обжаловано в суд, а до этого момента может не исполняться.

Прокуроры обращаются в суд в целях истребования из чужого незаконного владения в собственность государства земельных участков; возложения обязанности на арендатора по проведению восстановительных мероприятий по воспроизводству лесов, где производилась незаконная вырубка из-за отсутствия надлежащей охраны территории; запрета свалки на соответствующем участке; возвращения земель водного фонда и общего пользования в собственность государства. Благодаря прокурорскому вмешательству суды принимают решение о включении объектов в национальный проект «Экология».

Но наиболее важными являются иски о взыскании ущерба, причинённого почве и недрам, которые предъявляются не только на территории Российской Федерации, но и Республики Беларусь (ст. 109 Закона «Об охране окружающей среды»; п. 3.9 приказа Генерального прокурора России от 15 апреля 2021 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере»). Вместе с тем, прокуратура до обращения в суд может требовать добровольного возмещения вреда, причинённого окружающей среде, но не всегда это приводит к должному результату. При этом представление, внесённое прокуратурой для устранения выявленных нарушений, может быть обжаловано в суд, который может признать его недействительным, ссылаясь на недоказанность размера материального ущерба. Что является неверным, прокуратура может с привлечением соответствующих специалистов предоставить расчёт причинённого ущерба, но окончательно решение о размере принимает суд в порядке искового производства. Как указал в своём определении от 8 февраля 2023 г. № 301-ЭС22-15763 Верховный Суд Российской Федерации, отсутствие в резолютивной части представления прокурора указания на конкретный размер вреда не создаёт правовой неопределённости, поскольку вопрос о компенсации причинённого окружающей среде вреда разрешается в гражданско-правовом порядке и, соответственно, не предопределяет исход гражданско-правового спора о возмещении вреда.

Прокурор в исковом заявлении может требовать не только возмещения денежной компенсации за причинённый вред, но и восстановления нарушенной окружающей среды, а способ должен определяться, исходя из обстоятельств дела и особенностей

природного объекта, которому причинён вред. Например, землевосстановление (рекультивация), сооружение места временного накопления отходов.

Выявить нарушения прокуратура может разными способами, но в последние годы самым оперативным является мониторинг средств массовой информации, также необходимо задействовать беспилотные летательные аппараты, которые могут осуществлять не только аэрофотосъемку, но и видеомониторинг местности в реальном времени в видимой и инфракрасной областях спектра.

П. П. Ищенко указывает, что особую актуальность в деятельности прокуратуры представляет организация «высокотехнологичного надзора» за соблюдением законодательства в сфере экологии, необходима разработка понятных для искусственного интеллекта определений нарушений закона и формализованных алгоритмов их поиска. При этом выводы системы искусственного интеллекта об обнаружении нарушения закона всегда должны рассматриваться как информация предварительная, ориентирующая, требующая фактической проверки [3, с. 22]. Этого можно достичь благодаря разработке программы для ЭВМ, которая позволит, с одной стороны, оптимизировать деятельность прокурорских работников, а с другой стороны, повысить эффективность обнаружения соответствующих нарушений закона.

Предпринятая попытка комплексно охватить наиболее актуальные вопросы, связанные с осуществлением прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране земли и почв, показала, что прокуратура идёт в ногу со временем и часто меняющимся законодательством.

Библиографический список

1. Кучин, А. Надзор за исполнением законов в сфере землепользования / А. Кучин // Законность. – 2015. – № 1. – С. 12–15.
2. Харьков, В. Н. Цели и задачи земельного законодательства как основа содержания земельных правоотношений / В. Н. Харьков // Экологическое право. – 2013. – № 2. – С. 8–12.
3. Ищенко, П. П. О путях и проблемах применения искусственного интеллекта в прокурорском надзоре за соблюдением природоохранного законодательства / П. П. Ищенко. – Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды: новые аспекты: моногр. по материалам круглого стола X Моск. юрид. форума. Москва, 7 апр. 2023 г. / коллектив авторов; под ред. Т. И. Отческой. – М. : Изд-во «Проспект», 2023. – С. 19–25.