

Научная статья
https://doi.org/10.24412/2220-2404-2024-10-2
УДК 347.963



ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: НА МАТЕРИАЛАХ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Алфёров С.Н.

Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского

Аннотация. В статье представлен комплексный анализ деятельности прокуратуры Республики Крым в сфере обеспечения экологической безопасности. Исследование статистических данных, практики правоприменительной деятельности органов прокуратуры, судебной практики выделены базовые отрасли прокурорского надзора в сфере обеспечения экологической безопасности, типичные нарушения законодательства в данной сфере.

Использование методов сравнительного анализа, системного подхода позволило выявить: во-первых, закономерности и тенденции совершения нарушений экологического законодательства; во-вторых, дать оценку эффективности, принимаемых органами прокуратуры мер для их пресечения.

Установлено, что на сегодня прокуратура осуществляет комплекс мероприятий по защите прав граждан на благоприятную окружающую среду, соблюдению законодательства при обращении с твердыми коммунальными отходами, рекультивации загрязненных территорий, по усилению противопожарной безопасности лесов и защите населения от паводков и других природных катаклизмов. Особое внимание уделяется охране водных объектов Черного и Азовского морей.

На основе проведенного исследования автор формулирует выводы о состоянии экологической безопасности в Республике Крым и определяет перспективные направления совершенствования прокурорского надзора.

Ключевые слова: деятельность, прокуратура, прокурорский надзор, экологическая безопасность, Республика Крым, охрана окружающей среды, природоохранное законодательство.

THE ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE TO ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY: BASED ON THE MATERIALS OF THE REPUBLIC OF CRIMEA

Sergey N. Alferov

Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky

Abstract. The article presents a comprehensive analysis of the activities of the prosecutor's office of the Republic of Crimea in the field of environmental safety. The study of statistical data, law enforcement practices of the prosecutor's office, and judicial practice identifies the basic areas of prosecutorial supervision in the field of environmental safety and typical violations of the law in this area.

Using comparative analysis methods and a systems approach made it possible to identify: firstly, patterns and trends in committing violations of environmental legislation; secondly, to assess the effectiveness of measures taken by the prosecutor's office to suppress them.

It has been established that today the prosecutor's office is implementing a set of measures to protect the rights of citizens to a favorable environment, compliance with the law when handling solid municipal waste, reclamation of contaminated areas, strengthening fire safety in forests and protecting the population from floods and other natural disasters. Particular attention is paid to the protection of water bodies of the Black and Azov Seas.

Based on the study, the author formulates conclusions about the state of environmental safety in the Republic of Crimea and identifies promising areas for improving prosecutorial supervision.

Key words: activities, prosecutor's office, prosecutor's supervision, environmental safety, Republic of Crimea, environmental protection, environmental legislation.

Введение. В условиях глобализации и постоянного увеличения промышленного производства, вопросы обеспечения экологической безопасности приобретают особую значимость. Современные экологические проблемы, такие как

изменение климата, загрязнение окружающей среды, истощение природных ресурсов, приобрели глобальный характер и требуют безотлагательных мер на государственном уровне.

Одной из наиболее острых проблем является антропогенное воздействие на природные системы, которое приводит к «деградации экосистем», утрате биоразнообразия, нарушению экологического баланса, ухудшению качества жизни человека. В этих условиях особое значение приобретает деятельность государственных органов, направленная на обеспечение экологической безопасности.

В контексте решения современных экологических вызовов, прокуратура занимает важнейшее место в обеспечении экологической безопасности. Осуществляя надзор за исполнением экологического законодательства, контролирует работу государственных органов, предприятий, учреждений, организаций принимая меры по устранению выявленных нарушений, а также принимает меры по привлечению виновных лиц к ответственности [1, с. 25].

Таким образом, прокуратура способствует обеспечению экологической безопасности и сохранению природных ресурсов для будущих поколений.

Вопросы деятельности органов прокуратуры по обеспечению экологической безопасности той или иной степени освещали известные представители современной отечественной и зарубежной науки, в частности: К.И. Амирбеков, В.Г. Бессарабов, А.Ю. Винокуров, Я.Б. Дицевич, Н.Н. Карпов, Д.Г. Добрецов, Д.И. Ережипалиев, Ю.И. Соколов, Н.В. Суслова, А.В. Паламарчук и ряда других. На сегодня комплексное исследование практики прокурорского надзора по обеспечению экологической безопасности Республики Крым не проводилась, а в проведенных исследованиях данные вопросы рассматривались в рамках широкой правовой проблематики.

Обсуждение.

На сегодня, в сфере обеспечения экологической безопасности, выделяются ряд направлений. Так, прокуратурой проводится системная работа по защите прав граждан на благоприятную окружающую среду, соблюдения законодательства при обращении с твердыми коммунальными отходами, рекультивации загрязненных территорий, по усилению противопожарной безопасности лесов и защите населения от паводков и других природных катаклизмов. Особое внимание уделяется охране водных объектов Черного и Азовского морей.

На состояние законности в анализируемой сфере негативно влияют нарушения федерального законодательства, допускаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере обращения с отходами производства и потребления.

Переход на новую систему обращения с отходами породил новые виды нарушений. Например, распространены факты ненадлежащего осуществления органами власти субъектов Российской Федерации полномочий по контролю за деятельностью региональных операторов, которые уклоняются от выполнения условий соглашений об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами. Органами тарифного регулирования допускаются нарушения при расчете и утверждении тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами [2, с. 51].

Так, например, результаты надзорной деятельности в данной сфере свидетельствуют о ненадлежащей реализации органами государственной власти и местного самоуправления полномочий. В 2022 году в Республике Крым выявлено 1 817 нарушений, внесено 466 представлений, по представлениям прокуроров 278 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, принесено 124 протеста, по постановлениям прокуроров - 175 лиц привлечены к административной ответственности, в суды направлено 25 исковых заявлений, 9 лиц предостережены о недопустимости нарушения закона.

Важно подчеркнуть, что в деятельности уполномоченных органов выявлялись факты бездействия по утверждению государственной программы в сфере обращения с отходами производства и потребления, в реализации полномочий по строительству на территории республики объектов обращения с отходами производства и потребления, ненадлежащей организации контроля за расходованием бюджетных средств, выделенных на ликвидацию несанкционированных свалок отходов.

Так, по принятым прокуратурой республики мерам (представления) Советом министров Республики Крым 11.10.2022 утверждена Государственная программа в сфере обращения с отходами производства и потребления, Министерством строительства и архитектуры Республики Крым заключены и реализуются государственные контракты по строительству в Белогорском и Сакском районах 2 экотехнопарков, с учетом строи-

тельства на территории республики новых объектов в сфере обращения с отходами Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в декабре 2022 года на 2023-2024 годы скорректированы целевые показатели регионального проекта «Комплексная система обращения с отходами», обеспечена 100 % освоение субсидии в размере 309 млн руб., выделенных на ликвидацию несанкционированных свалок, расположенных за границами населенных пунктов.

Проведенными прокуратурой республики в 2022 году проверками на всех рекультивируемых полигонах ТКО выявлены нарушения законодательства, к которым можно отнести следующие: бездействие со стороны уполномоченных должностных лиц (невыполнение работ и не приобретенные строительных материалов для рекультивации полигона ТКО); хищение бюджетных средств, выделенных на обустройство контейнерных площадок для организации раздельного сбора ТБО и др.

Особое внимание прокуроры уделяют надзору за исполнением законов о лесопользовании.

К числу типичных нарушений законов, выявляемых прокурорами в рассматриваемой сфере, следует отнести:

- незаконное изменение категории земельных участков; нарушения при предоставлении лесных участков и заключении договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе предоставление для лесозаготовок участков лесопарковых и водоохранных зон;

- непринятие предусмотренных законодательством мер по подготовке к пожароопасным сезонам и борьбе с лесными пожарами [2, с. 53].

В сфере охраны лесов от пожаров и лесопользования в 2022 году выявлено 575 нарушений закона, с целью устранения которых принесено 24 протеста, внесено 167 представлений, по результатам рассмотрения которых 97 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, в суды направлено 58 исковых заявлений, о недопустимости нарушения закона предостережено 130 лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено и расследуется 12 уголовных дел.

В деятельности Минприроды Крыма пресечены факты непринятия мер по взысканию образовавшейся задолженности за пользование лесными участками. Так, по представлениям прокуратуры Минприроды Крыма с целью досудебного урегулирования нарушившим условия договоров аренды лесных участков субъектам хозяйствования в 2022 году направлены претензии, в декабре

2022 года в Арбитражный суд Республики Крым предъявлено исковое заявление о взыскании с лесопользователя 1,7 млн. руб. задолженности за пользование лесным участком.

В деятельности органов местного самоуправления выявлялись факты бездействия по созданию городских лесничеств, проведению в них противопожарных мероприятий и обследований. Так, по представлению Симферопольского межрайонного природоохранного прокурора администрацией г. Симферополя создано городское лесничество на площади более 600 га. Аналогичные нарушения установлены в деятельности администрации Сакского района и г. Старый Крым, в связи с чем, решением судов на указанные органы местного самоуправления возложены обязанности по созданию городских лесов (на исполнении).

С учетом изменения критериев отнесения муниципальных образований к категории подверженных угрозе чрезвычайной ситуации природного характера по мерам прокурорского реагирования, в 34 населенных пунктах республики администрациями муниципальных образований приняты меры по установке звуковых систем оповещения о ЧС и наружных источников водоснабжения. К примеру, решением Нижнегорского районного суда от 21.12.2022 удовлетворены 4 исковых заявления прокурора Нижнегорского района о признании бездействия администраций Уваровского, Пшеничненского, Акимовского и Чкаловского сельских поселений незаконными и понуждении в течение одного года к установке на территории 7 населенных пунктов муниципальных образований звуковых систем оповещения о чрезвычайных ситуациях и наружных источников водоснабжения [3]. Одновременно с этим, до настоящего времени остаются не оборудованными системами оповещения о чрезвычайных ситуациях 335 населенных пунктов, наружными источниками водоснабжения 190 населенных пунктов.

Проведенный анализ прокурорской практики свидетельствует о том, что сложившаяся в регионах система противопожарной защиты не обеспечивает должного уровня безопасности лесных ресурсов, населенных пунктов и объектов экономики. Недостатки в организации противопожарной работы приводят к регулярным лесным пожарам и требуют принятия срочных мер по модернизации существующей системы. Прокуратура последовательно принимает необходимые усилия по предупреждению пожаров.

Не менее важное направление деятельности прокуроров – надзор за исполнением законов об охране вод и атмосферного воздуха, поскольку воды и атмосферный воздух являются важнейшими компонентами окружающей среды, а их качество напрямую отражается на здоровье граждан. Распространены нарушения законодательства в сфере охраны вод и атмосферного воздуха. На данном направлении выявлены 1182 нарушения закона, внесены 285 представлений, по результатам рассмотрения, которых 158 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, принесены 36 протестов, по постановлениям прокуроров 118 лиц привлечены к административной ответственности, в суды направлены 33 исковых заявлений, о недопустимости нарушения закона предостережено 14 лиц.

В деятельности Минприроды Крыма пресечены факты принятия решений о предоставлении водных объектов, не соответствующих утвержденной типовой форме, необоснованного возложения дополнительных обязанностей на водопользователей. По представлению прокуратуры от 30.09.2022 Минприроды республики Крым 16 договоров водопользования приведены в соответствие с требованиями законодательства [4].

По представлениям Симферопольского и Керченского межрайонных природоохранных прокуроров, внесенных в 2022 г. 14 субъектами хозяйствования, пресечены факты осуществления деятельности по водоотведению и очистке сточных вод в водоохранной зоне Черного моря без согласования с Росрыболовством, а также в отсутствие решений о предоставлении водных объектов в пользование.

Пресечены факты сброса сточных вод в водные объекты с превышением предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ.

На постоянной основе прокуроры осуществляют работу по обеспечению законности в сфере охраны земли, почв. По данному направлению выявлено 146 нарушений, внесено 66 представлений, по результатам рассмотрения, которых 23 лица привлечены к дисциплинарной ответственности, принесено 8 протестов, по постановлениям прокуроров 34 лица привлечены к административной ответственности, в суды направлено 3 исковых заявления.

При осуществлении надзора в сфере недропользования отметим, что анализ судебной практики и надзорной деятельности прокуратуры демонстрирует масштабные нарушения законодательства в сфере недропользования. Хозяйствующие субъекты систематически нарушают экологические нормы, игнорируют условия лицензионных соглашений и не соблюдают земельное законодательство. Причины такой ситуации многообразны: недостаточный государственный контроль, коррупция, стремление к быстрой прибыли в

ущерб окружающей среде. Прокуратура, как надзорный орган, играет важную роль в борьбе с этими нарушениями. Однако эффективность ее работы сдерживается рядом факторов, таких как недостаточное финансирование, кадровые проблемы и «сопротивление со стороны нарушителей». Для решения проблемы необходимо комплексное воздействие, включающее усиление государственного контроля, ужесточение ответственности за нарушения, повышение прозрачности в сфере недропользования и активное участие институтов гражданского общества. [5, с. 5].

Повышенное внимание прокуроры уделяют надзору за исполнением законов о рыболовстве, водных биоресурсах и аквакультуре. По данному направлению работы выявлено 335 нарушений закона, внесено 73 представления, по результатам рассмотрения, которых 59 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, по постановлениям прокуроров 26 лиц привлечены к административной ответственности, в суды направлены 46 исковых заявлений, о недопустимости нарушения закона предостережено 11 лиц [6, с. 7.].

Прокуратура Республики Крым активно контролирует соблюдение законодательства в сфере содержания морских млекопитающих и использования морских ресурсов. Симферопольской межрайонной природоохранной прокуратурой установлен факт осуществления деятельности по содержанию и использованию животных в культурно-зрелищных целях в отсутствие лицензии, в связи с чем хозяйствующий субъект привлечен к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ.

Заключение.

Анализ прокурорской практики в Республике Крым свидетельствует о значительной роли данного органа в обеспечении экологической безопасности региона. Прокуратура эффективно выявляет и пресекает нарушения природоохранного законодательства, способствует устранению экологических правонарушений и повышению уровня экологической ответственности хозяйствующих субъектов.

Однако для повышения эффективности прокурорского надзора необходимо:

- повысить эффективность межведомственного взаимодействия прокуратуры с иными государственными органами, осуществляющими государственный экологический контроль;
- повышение квалификации прокурорских работников в сфере обеспечения экологической безопасности; активное использование информационных технологий для сбора, анализа и обобщения данных о состоянии окружающей среды;
- усиление общественного контроля за соблюдением экологического законодательства.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Литература:

1. Вестов Ф. А., Куделина М. А. Роль природоохранной прокуратуры в обеспечении экологической безопасности страны // *Базис*. 2023. №2 (14). С. 23–28.
2. Добрецов Д.Г., Ережипалиев Д.И. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды / *Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2020 году: сб. науч. докл. Вып. 9 / под общ. ред. О.С. Капинус; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2021. – 284 с.*
3. Решение Нижнегорского районного суда от 21.12.2022, Дело № 2-421/2022 – Режим доступа: <http://nizhnegorskiy.krm.sudrf.ru/> (дата обращения 12.09.2024).
4. Доклад о состоянии и охране окружающей среды на территории Республики Крым в 2022 году – Режим доступа : https://meco.rk.gov.ru/uploads/txteditor/meco/attachments/d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpvaCfNy_1.pdf (дата обращения 12.09.2024).
5. Басов А.В., Ли О.С. Теоретические и правовые основы осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о недрах // *Правосудие и правоохранительная деятельность: законодательство и правоприменение: сб. науч. тр. Вып. 3 / ИППК судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции БГУ; редкол.: С. К. Лещенко (отв. ред.) [и др.]. - Минск: РИВШ, 2023. - С. 4-11.*
6. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере: информационное письмо прокуратуры Республики Крым, 2022. – 12 с.

References:

1. Vestov F. A., Kudelina M. A. The role of the environmental prosecutor's office in ensuring the environmental safety of the country // *Basis*. 2023. No.2 (14). pp. 23-28.
2. Dobretsov D.G., Yerezhpaliev D.I. Prosecutor's supervision of the implementation of laws in the field of environmental protection / *scientific support of the activities of the prosecutor's office in 2020: collection of scientific documents, Issue 9 / under the general editorship of O.S. Kapinus; Univ. of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. Federation. – M., 2021. – 284 p.*
3. The decision of the Nizhnegorsky District Court dated 12/21/2022, Case No. 2-421/2022 – Access mode: <http://nizhnegorskiy.krm.sudrf.ru/> (accessed 12.09.2024).
4. Report on the state and protection of the environment in the territory of the Republic of Crimea in 2022 – Access mode: https://meco.rk.gov.ru/uploads/txteditor/meco/attachments/d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpvaCfNy_1.pdf (accessed 12.09.2024).
5. Basov A.V., Li O.S. Theoretical and legal foundations for the implementation of prosecutorial supervision over the implementation of legislation on subsoil // *Justice and law enforcement: legislation and law enforcement : collection of scientific tr. Issue 3 / IPPK judges, prosecutors, courts and institutions of justice of the BSU ; editorial board: S. K. Leshchenko (ed.) [and others]. - Minsk: Riga, 2023. - pp. 4-11.*
6. On the practice of prosecutorial supervision of the implementation of legislation in the environmental sphere: information letter from the Prosecutor's Office of the Republic of Crimea, 2022. – 12 p.

Информация об авторе:

Алферов Сергей Николаевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник юридического факультета ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского», alferov@mail.ru
Sergey N. Alferov, Doctor of Law, Professor, Chief Researcher at the Faculty of Law of the V. I. Vernadsky Crimean Federal University.