



**Татьяна Ивановна
ОТЧЕСКАЯ,**

заведующий кафедрой
организации судебной
и прокурорско-
следственной
деятельности

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
tiotcheskaya@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите земли и почвы

Аннотация. В статье рассматривается вопрос прокурорского надзора за соблюдением законодательства о защите земли и почвы. Автор делает вывод о необходимости улучшения системы государственного мониторинга состояния почвы, нормирования и учета экологического состояния при использовании земельных участков, а также возложения обязанностей по улучшению почв на их пользователей.

Автор подчеркивает необходимость разработки окончательной позиции по рассматриваемым вопросам в обзорах практики применения в судах Российской Федерации федерального законодательства в области охраны окружающей среды, рационального природопользования. Также необходимо в сборниках методических материалов по организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства об охране земли и почвы регламентировать все возможные повторяющиеся процессы для прокуроров при проведении проверок.

Ключевые слова: прокурорский надзор, защита земли и почвы, охрана окружающей среды, судебная практика.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.118.6.060-071

Tatyana I. OTCHESKAYA,

Head of the Department of organization of judicial and prosecutorial working
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor
tiotcheskaya@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Prosecutor's Supervision over the Implementation of Legislation on the Protection of Land and Soil

Abstract. The article deals with the issue of prosecutorial supervision of compliance with legislation on the protection of land and soil. The author concludes that it is necessary to improve the system of state monitoring of soil conditions, rationing and accounting of the ecological state when using land plots, as well as assigning responsibilities for soil improvement to their users. The author emphasizes the need to develop a final position on the issues under consideration in reviews of the practice of application in the courts of the Russian Federation, federal legislation in the field of environmental protection, rational nature management. It is also necessary to regulate all possible repetitive processes for prosecutors during inspections in collections of methodological materials on the organization of prosecutorial supervision of compliance with legislation on land and soil protection.

Keywords: *prosecutor's supervision, protection of land and soil, environmental protection, judicial practice.*

Прокурорский надзор играет важную роль в правовой системе, гарантируя соблюдение законности и защиту интересов государства и общества. В отличие от других форм контроля, прокурорский надзор остается самостоятельной сферой деятельности. Он является единственным видом публичной контрольной деятельности, предполагающей правовую оценку соблюдения и исполнения законов максимально возможным кругом поднадзорных лиц, включая подавляющее большинство публичных органов, учреждений и должностных лиц¹.

В современной России прокурорский надзор за исполнением актов земельного законодательства имеет свои особенности, которые связаны тем, что Земельным кодексом РФ определен принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды.

При этом в рамках настоящего исследования важно заметить, что земля и почва определены в праве как объективно взаимосвязанные объекты, понимание и оценка состояния каждого из которых непосредственно зависит от анализа другого. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определяет почвы как один из основных компонентов и объектов охраны окружающей среды. Споры по вопросу, что такое почва, не являются предметом обсуждения в юридической науке, поскольку этот термин нормативно закреплён².

Следует заметить, что вопросы охраны земли и почвы нашли свое отражение в Стратегии национальной безопасности³, в пункте 78 которой записано, что «хищническое использование природных ресурсов ведет к деградации земель и снижению плодородия почв». В пункте 83 Стратегии указано, что достижение целей обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования осуществляется путем реализации государственной политики, одной из задач которой является «предотвращение деградации земель и снижения плодородия почв, рекультивация нарушенных земель, ликвидация накопленного вреда окружающей среде, экологическая реабилитация территорий».

Все это требует проведения и реализации единой государственной политики в области охраны земель и почвы. Важное значение в реализации этой государственной политики принадлежит прокурорскому надзору. Специфичность прокурорского надзора состоит в том, что он не относится к деятельности какой-то одной ветви власти, но в то же время имеет черты каждой из этих ветвей.

¹ Шайхлисламов Э. Р., Ганеев Т. Ф. Сущность современного прокурорского надзора // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 9—2 (48). С. 204—206.

² Согласно ГОСТ 27593-88 под почвой понимается органо-минеральное самостоятельное естественно-историческое природное тело, которое в результате длительного воздействия антибиотических, биотических и антропогенных факторов возникло на поверхности земли и состоит из органических и твердых минеральных частиц воздуха, воды и имеет «специфические генетико-морфологические признаки и свойства, создающие соответствующие условия для развития и роста растений».

³ Утверждена Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400.



Самостоятельность прокурорского надзора определяется содержанием данной деятельности, которая заключается в проверке точности соблюдения Конституции, исполнении требований закона, а также устранении выявленных правонарушений⁴.

Автор настоящего исследования считает необходимым обсудить вопросы, связанные с правовой охраной земли и почвы в нашей стране, акцентировав внимание на деятельности прокуратуры по обеспечению законности в этом вопросе и судебной практике по защите земли и почв.

Данная проблематика является предметом исследования известных ученых С. А. Боголюбова⁵, В. В. Устюковой⁶, Н. В. Барбашовой⁷. Не оставлена она без внимания и в работах зарубежных ученых — П. С. Дмитриева⁸, Л. С. Васильянова⁹, Е. А. Коноплева, Л. Т. Коноплева¹⁰, Д. Х. Исламовой¹¹.

Кафедрой организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) вопросы прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства были предметом обсуждения на научных мероприятиях, результаты которых отражены в монографиях и учебных пособиях¹².

⁴ Шайхлисламов Э. Р., Ганеев Т. Ф. Указ. соч.

⁵ Боголюбов С. А. Правовое регулирование прогнозирования и планирования охраны окружающей среды как форм аналитики // Юридическая техника. 2024. № 18. С. 337—343 ; Экологическое право : учебник / С. А. Боголюбов, Ю. Г. Жариков, Н. В. Кичигин [и др.]. 8-е изд., пер. и доп. М. : Юрайт, 2023.

⁶ Устюкова В. В. Перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий: некоторые вопросы теории и практики правоприменения // Право и политика. 2023. № 8. С. 1—12 ; Ее же. Ветеринарно-санитарные меры обеспечения продовольственной и экологической безопасности и цифровые технологии // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 5 (93). С. 78—85.

⁷ Барбашова Н. В. Экологическое право. М. : Инфра-М, 2022.

⁸ Дмитриев П. С., Гах И. О. Экологические аспекты. Определение, классификация, краткая характеристика // Тенденции развития естественных и технических наук в современном мире : материалы Международной научно-практической конференции, Петропавловск, 18 ноября 2022 г. Петропавловск : Северо-Казахстанский университет имени Манаша Козыбаева, 2022. С. 43—45.

⁹ Васильянова Л. С., Козбагарова Г. А. Экология Казахстана (часть 1) // Новости науки Казахстана. 2018. № 2 (136). С. 218—238.

¹⁰ Коноплев Е. А., Коноплева Л. Т. Земельные ресурсы Беларуси: их использование и охрана // Природообустройство. 2015. № 5. С. 70—77.

¹¹ Исламова Д. Х. Политика Республики Узбекистан в сфере охраны окружающей среды // Проблемы науки. 2018. № 1. С. 1—5.

¹² См.: Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды: новые аспекты / под ред. Т. И. Отческой. М., 2023 ; Отческая Т. И. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации и Китайской Народной Республики по обеспечению законности в экологической сфере // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 3 (91). С. 25—34 ; Ensuring the Health of the Nation as a

В документах стратегического планирования отмечается, что в Российской Федерации приоритетным направлением государственной политики в последние годы является сохранение окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Так, в части 9 и п. «д» ч. 24 Указа Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»¹³ определены механизмы реализации, задачи и цели государственной политики в части правовой охраны почв, повышения эффективности уполномоченных органов, соблюдения законодательства и пресечения преступности в области охраны и использования почвенного слоя земли. При этом Земля и почва остаются главным богатством страны и являются основой жизни.

Вместе с тем состояние законности в вопросах сохранения земли и почвы, а также практика прокурорского надзора в этой области и судебная практика свидетельствуют о серьезном загрязнении и деградации земельных ресурсов. Площадь загрязненных и нарушенных земель в России составляет более 76 миллионов гектаров, а опустынивание наблюдается на 100 миллионах гектаров¹⁴.

Возникает вопрос: какие причины ведут к этому?

Их немало, одна из них заключается в том, что многие владельцы земельных участков (дачники, собственники) считают неограниченным свое право по распоряжению землей. Порой это приводит к причинению вреда земельным участкам, в том числе поверхностному слою почвы¹⁵. При этом не учитывается, что для получения плодородного слоя почвы в 2—3 сантиметра нужно от 300 до 1 000 лет, а разрушить почвы можно за 5—10 лет.

В Российской Федерации законодательно закреплены организационно-правовые меры по восстановлению, сохранению и защите почв. При этом термин «почва» используется в значении природного компонента земли, закрепляя как общие требования к охране земли и почвы, так и специальные требования по осуществлению сельскохозяйственной деятельности.

В статье 34 Федерального закона «Об охране окружающей природной среды» изложены общие требования к охране земли и почвы, в ст. 42 — специальные требования, например, по осуществлению сельскохозяйственной деятельности.

Негативно влияют на почву засоление, водная и сельскохозяйственная эрозия, загрязнение почв вследствие «выбросов от предприятий тяжелой промышленности» и транспорта в атмосферу; неурегулированное внесение в почву пестицидов и удобрений; загрязнение нефтяными отходами и сточными водами; засорение почв кустарниками, мхом, сорной растительностью¹⁶.

Determinant of Innovations in Law Enforcement and Judicial Activities // Kutafin Law Review. 2023. Vol. 10. No. 3. P. 647—680.

¹³ СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

¹⁴ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

¹⁵ Сотникова О. С., Неделея А. С. Эрозия и охрана почв // Молодежь, наука, творчество. 2018. № 5. С. 225.

¹⁶ Базакина И. Г., Коссинская А. А. Правовая охрана земель // Гуманитарные и правовые проблемы современной России. 2020. № 1. С. 373.



Прокурорский надзор в сфере землепользования в России остается актуальным, так как правонарушения в исследуемой сфере отношений многочисленны, причем «нарушения земельного законодательства допускаются как в нормотворческой, так и в правоприменительной деятельности»¹⁷.

Прокуроры при осуществлении надзора за исполнением законодательства вправе выявлять нарушения закона в указанной сфере, принимать меры к их устранению и привлекать лиц, допустивших нарушения земельного законодательства, к различным видам ответственности.

В прокурорской и судебной практике чаще всего встречаются иски о взыскании ущерба, причиненного почве и недрам. Например, прокурор г. Первоуральска Свердловской области обратился в суд на предмет денежной компенсации причиненного окружающей среде ущерба и обязанности восстановить нарушенную окружающую среду в связи с тем, что на территории деятельности хозяйствующих субъектов, в том числе одного арендатора лесного участка, было обнаружено неправомерное размещение и хранение отходов производства и потребления.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что фактически при компенсации ущерба в натуральной форме выбор конкретного способа восстановления окружающей среды должен осуществляться исходя из доказанности эффективности мероприятий, которые предложены истцом с учетом конкретных обстоятельств дела, особенностей природного объекта, которому причинен вред.

Так, Магаданским межрайонным природоохранным прокурором направлено в суд исковое заявление о взыскании с ООО «Касах» вреда, причиненного недрам, в связи с их самовольным использованием, на общую сумму 6 млн 516 тыс. руб. В обоснование своих требований прокурор указал на материалы проведенной проверки, в ходе которой установлено, что общество при выполнении государственного контракта по строительству водоограждающей дамбы на р. Сеймчан в поселке Сеймчан самовольно пользовалось недрами — добывало общераспространенные полезные ископаемые и тем самым причинило вред собственнику недр в лице Российской Федерации.

Требования прокурора были удовлетворены в полном объеме решением Магаданского городского суда от 04.02.2021, которое оставлено без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Магаданского областного суда.

Распространенной является практика прокуроров по оспариванию законности строящихся объектов на особо охраняемых природных территориях¹⁸.

¹⁷ Байдина О. Ю. Прокурорский надзор за соблюдением земельных прав граждан // Вестник научных конференций. 2017. № 1—5 (17). С. 23.

¹⁸ Калининградской межрайонной природоохранной прокуратурой в суд направлено 10 исков о признании отсутствующим права собственности граждан на 10 объектов незавершенного строительства со степенью готовности 15 % в поселке Рыбачий Зеленоградского района (Куршская коса). Все исковые заявления судом удовлетворены. Решения суда вступили в законную силу и исполнены.

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Алтайского края от 25.06.2019 по делу № А03-3890/2019 удовлетворены исковые требования и.о. прокурора края об обязанности передать Управлению имущественных отношений Алтайского края из неза-

Надзор за исполнением законов в сфере землепользования — одно из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры, поскольку предметом данного надзора является совокупность правоотношений, складывающихся в рамках владения, пользования и распоряжения землей, а также ее охраны¹⁹.

Как считает Б. Э. Монгуш, нарушений в сфере земельного законодательства много: «...наиболее типичные нарушения, которые выявляют прокуроры, связаны с фактами неэффективного и нерационального использования земель»²⁰.

Прокуратура Липецкого района Липецкой области провела проверку соблюдения природоохранного законодательства, в ходе которой было выявлено экологическое правонарушение — плодородным почвам был причинен ущерб в размере 10,2 млн руб.

Установлено, что ООО «Спецфундаментстрой-Инвест» организовало несанкционированный сброс отходов на земельный участок вблизи населенного пункта. Общая площадь загрязнения составила 6 281,68 кв. м. Кроме того, в связи с незаконным проведением на участке земляных работ было допущено снятие и перемещение плодородного слоя почвы на общей площади свыше 114 кв. м.

В ходе проверки по инициативе прокуратуры был проведен физико-химический анализ почвы, подтвердивший ухудшение ее качества в связи с превышением предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ.

По результатам проверки в отношении ООО «Спецфундаментстрой-Инвест» и должностных лиц предприятия прокурор возбудил 6 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 8.2 (несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления), ч. 1 ст. 8.6 (порча земель), ч. 2 ст. 8.7. КоАП РФ (невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв). По результатам их рассмотрения управление экологии и природных ресурсов Липецкой области назначило виновным наказание в виде штрафов на общую сумму 395 тыс. руб.

Для возмещения причиненного незаконными действиями экологического вреда прокурор обратился в суд с иском о возложении на хозяйствующий субъект обязанности провести в отношении земельного участка рекультивационные

конного владения ООО «Изумрудное» 25 земельных участков, находящихся в границах государственного природного комплексного заказника краевого значения «Чинетинский». Удовлетворяя исковые требования прокурора, арбитражный суд сослался на то, что Правительством Алтайского края в лице Управления имущественных отношений Алтайского края решение о распоряжении указанными земельными участками не принималось, данные земельные участки в нарушение требований законодательства переданы по договору аренды ООО «Изумрудное» администрацией района при отсутствии у нее таких полномочий. Решение суда первой инстанции исполнено.

¹⁹ См.: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», где в качестве одного из направлений указан прокурорский надзор в сфере землепользования // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Монгуш Б. Э. Важность системного подхода при рассмотрении вопросов прокурорского надзора в сфере землепользования // Проблемы науки. 2018. № 4. С. 119.



мероприятия. Решением суда требования прокурора удовлетворены. В настоящее время рекультивация земельного участка проведена.

Субъектами, нарушающими земельное законодательство и обязанными обеспечивать его соблюдение, часто являются органы государственной власти и органы местного самоуправления²¹. Законодательством в сфере землепользования²² установлены полномочия органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Указанные органы, выполняя контрольные полномочия, осуществляют предупреждение, выявление и пресечение нарушений в сфере земельного законодательства.

В связи с этим О. В. Калугина отмечает, что «сфера разрешительных мероприятий в области использования и охраны земли на местном уровне относится к числу особо подверженных коррупционным рискам»²³.

Многими исследователями отмечается, что, несмотря на положительные законодательные новшества в рассматриваемой области, задача законодательного обеспечения земельных отношений полностью не решена, поэтому требуется дальнейшая работа в направлении повышения эффективности земельного законодательства²⁴.

По мнению О. Ю. Байдиной, прокурорами в рамках осуществления прокурорских проверок выявляется треть всех нарушений земельного законодательства²⁵. Это обусловлено правом прокурора беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; иметь доступ к их документам и материалам; требовать от руководителей и других должностных лиц представить необходимые документы, материалы, статистические и другие сведения; проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов и др.

Актами прокурорского реагирования в рассматриваемой сфере являются: протест, представление об устранении нарушений закона, предостережение, постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, исковое заявление в суд²⁶. Например, по данным Генеральной прокуратуры РФ, в 2022 г. прокурорами в суд общей юрисдикции и в арбитражный суд было направлено 796 исков по вопросам охраны земли и почв на сумму 12 857 163 тыс. руб.,

²¹ Харьков В. Н. Цели и задачи земельного законодательства как основа содержания земельных правоотношений // Экологическое право. М. : Юрист, 2013. № 2. С. 8—12.

²² Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.02.2024, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2024) // Российская газета. 30.10.2001. № 211—212.

²³ Калугина О. В. Прокурорский надзор за законностью муниципальных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Хусьянова С. Г., Кагамлык М. Ю. О состоянии законности в сфере земельных отношений // Имущественные отношения в РФ. 2016. № 2 (173). С. 90—95.

²⁵ Байдина О. Ю. Указ. соч.

²⁶ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 22.04.2024) // Российская газета. 2001. № 256.

из которых 812 заявлений удовлетворено, прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора на сумму 6 980 261 тыс. руб.

В 2023 г. прокурорами в суд общей юрисдикции и в арбитражный суд было направлено 883 иска по вопросам охраны земли и почв на сумму 16 624 000 тыс. руб., из которых 765 заявлений удовлетворено и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора на сумму 17 991 290 тыс. руб.²⁷

Так, районный суд Урицкого района принял решение, в соответствии с которым ООО «АПК Юность» обязано было выполнить работы по восстановлению земельного участка, зараженного жидким навозом от крупного рогатого скота. Нарушения были обнаружены специалистами Управления Россельхознадзора, ответственного за контроль в сельском хозяйстве, в Орловской и Курской областях. В октябре 2022 г. представители ведомства обнаружили, что на земельном участке, расположенном в Сабуровском сельском поселении Орловского муниципального образования и принадлежащем ООО «АПК Юность», имеется навозная жижа. Площадь загрязнения составила 513,2 кв. м. Образцы земли были взяты для дальнейшего анализа в лаборатории.

Результаты испытаний и экспертного заключения подтвердили, что на данном участке произошло повреждение и санитарно-бактериологическое загрязнение плодородного слоя почвы, как сообщили в пресс-службе Управления.

В результате был подан иск в суд с требованием к ООО «АПК Юность» ликвидировать нарушения и провести работы по восстановлению загрязненных земель. После судебного разбирательства, которое продолжалось 9 месяцев, Урицкий районный суд вынес решение об удовлетворении исковых требований прокурора и обязании ООО «АПК Юность» провести работы по рекультивации загрязненных земель.

Для повышения уровня законности в данной сфере необходима интеграция деятельности всех органов государственной власти и местного самоуправления, ответственных за вопросы землепользования. Проверки прокуратуры показывают недостаточную эффективность, неадекватность действий и несоординированность контрольно-надзорных органов, осуществляющих контроль в этой области.

Например, в г. Махачкале распространена практика предоставления земельных участков без определения их границ, а также в отсутствие конкурсных процедур. В частности, в нарушение п. 1 ст. 39.3, п. 1 ст. 37 Земельного кодекса РФ незаконно, без проведения торгов были предоставлены в собственность муниципальные земельные участки в г. Махачкале некоммерческой организации и гр. Н., стоимость которых превышала 2 млн руб., заключены договоры купли-продажи указанных объектов. В Дербенте, Кизилюрте и ряде других населенных пунктов выявлены факты выделения муниципалитетами земель в пределах санитарно-защитных, водоохранных зон и зон охраняемых объектов, что приводит к хаотичной застройке, перегруженности коммунальной инфраструктуры, аварийным отключениям подачи населению электрической энергии и воды²⁸.

²⁷ Основные результаты прокурорской деятельности. Генеральная прокуратура Российской Федерации // URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 07.05.2024).

²⁸ Азизова В. Т., Абдуллатипова А. А. Проблемы осуществления прокурорского надзора в сфере землепользования // Юридический вестник ДГУ. 2020. Т. 34. № 2. С. 142.



Роль прокуратуры по вопросу сохранения земли и почв актуальна, что подтверждается статистическими данными, а также примерами прокурорской и судебной практики.

В 2023 г. прокурорами в Российской Федерации выявлено 16 194 нарушения законов об охране земли и почв, с целью устранения этих нарушений прокурорами принесено 409 протестов, из которых признаны обоснованными и удовлетворены 405 протестов. По удовлетворенным протестам отменен и изменен 361 незаконный правовой акт. В суды в 2023 г. прокурорами было направлено 883 исков и заявлений на сумму 16 624 000 тыс. руб.²⁹

Прокуратурой г. Липецка было возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 8.7 КОАП РФ в отношении АО «Стагдок», которое, являясь собственником земельного участка сельскохозяйственного назначения, площадью 1,9 га, проводило на нем работы, которые повлекли нарушение покрова почвы. Это явилось основанием обращения с жалобой в природоохранную прокуратуру граждан города. По материалам, направленным прокурорами в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по стране возбуждено 118 уголовных дел³⁰. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе АО «Арктикгаз» было привлечено в октябре 2020 г. к уголовной ответственности по ч. 2 ст. 247 УК РФ за причинение ущерба почве отходами бурения в размере более 2 млн руб.³¹

Не способствует сохранению земли и почв их загрязнение отходами производства и потребления. Статистические данные свидетельствуют о росте количества отходов и числе несанкционированных свалок, т.е. территорий, используемых, но не предназначенных для размещения на них отходов³².

Органы прокуратуры не остаются в стороне от решения проблем загрязнения окружающей среды, что подтверждается обсуждением этих вопросов на коллегиях Генеральной прокуратуры³³.

Частью 2 ст. 78 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлено, что вред, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанностей по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

С учетом полномочий, закрепленных в ст. 45 ГПК РФ, прокурор обращается в суд с требованием о ликвидации несанкционированного места размещения отходов и осуществления действий, направленных на рекультивацию земельного участка³⁴. В ходе такого рода проверок прокурорами устанавливается наличие

²⁹ URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics>.

³⁰ URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics>.

³¹ Решение от 21.10.2019 по делу № А81-6073/2019 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/ngerucqsn9gq/>.

³² Боголюбов С. А. Экологические права и обязанности граждан в государствах Европы // Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 3.

³³ Заседание коллегии Генпрокуратуры России // Сайт Администрации Президента России. 19.03.2019. URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 07.05.2024).

³⁴ В ряде случаев суды общей юрисдикции рассматривают данную категорию дел с участием публичного субъекта в порядке КАС РФ.

или отсутствие объекта, на котором размещены отходы, в государственном реестре объектов размещения отходов³⁵. Пункт 6 ст. 12 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» закрепляет запрет на размещение отходов на тех объектах, которые не внесены в государственный реестр.

Когда прокурор обнаруживает нарушения, он должен выяснить, кто несет ответственность за устранение незаконного размещения отходов. На практике это довольно сложно, так как в этот процесс вовлечено множество субъектов, занимающихся «борьбой с отходами». К сожалению, данный вопрос регулируют многочисленные правовые акты, не конкретизированы соответствующие нормы права³⁶.

В соответствии с п. 1 ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» обязанность по устранению вреда, причиненного окружающей среде, возлагается на причинителя этого вреда. Довольно часто установить собственника отходов не представляется возможным. В этом случае собственником отходов признаются органы местного самоуправления, юридические лица или индивидуальные предприниматели, ответственные за территорию, на которой такие отходы были обнаружены.

Проведенный автором анализ действующего по этому вопросу законодательства, а также судебной и прокурорской практики свидетельствует о том, что чаще всего бремя содержания территорий, на которых расположена несанкционированная свалка, возлагается на органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В частности, ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» устанавливает правило регулярной очистки территории муниципального образования от отходов; ст. 13 Земельного кодекса РФ обязывает собственника, землепользователя осуществлять мероприятия по защите земель от захламления отходами производства и потребления (которые согласно ст. 1 Закона «Об отходах производства и потребления» включают в себя все то, что подлежит удалению, т.е. понимаются гораздо шире, чем ТКО). Статья 15—16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возлагает на муниципальные районы, муниципальные/городские округа обязанность по организации мероприятий по охране окружающей среды, т.е. по восстановлению окружающей среды посредством нивелирования негативного воздействия человека.

По сути, именно органы местного самоуправления несут ответственность за устранение незаконных свалок как общественных, так и частных отходов, образовавшихся на территории муниципалитета. Контроль со стороны прокуратуры в данном случае должны осуществлять прокуроры на местах.

³⁵ Приказ Минприроды России от 30.09.2011 № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов» (ред. от 19.04.2023) (зарегистрирован в Минюсте России 16.11.2011 № 22313) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 12.12.2011. № 50.

³⁶ Нехорошков А. Д. Защита прокурором экологических прав неопределенного круга лиц в случае несанкционированного размещения отходов: процессуальные аспекты // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2020. № 2. С. 87—93.



Проанализировав отдельные процессуальные аспекты судебной и прокурорской практики по защите прокурором права на благоприятную окружающую среду, сохранение земли и почв, автором предложено совершенствование системы государственного мониторинга состояния почв; ведение учета их экологического состояния; развитие системы государственного контроля и прокурорского надзора для обеспечения охраны почв³⁷.

Необходимо сформулировать окончательную позицию по рассматриваемым вопросам в обзорах практики применения в судах Российской Федерации. Кроме того, в сборники методических материалов об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства об охране земли и почв следует включить подробное руководство для прокуроров о проведении проверок в этой области.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абакарова А. Б.* Актуальные проблемы правовой охраны почв // Молодой ученый. — 2020. — № 3 (293).
2. *Азизова В. Т., Абдуллатипова А. А.* Проблемы осуществления прокурорского надзора в сфере землепользования // Юридический вестник ДГУ. — 2020. — Т. 34. — № 2.
3. *Базакина И. Г., Коссинская А. А.* Правовая охрана земель // Гуманитарные и правовые проблемы современной России. — 2020. — № 1.
4. *Байдина О. Ю.* Прокурорский надзор за соблюдением земельных прав граждан // Вестник научных конференций. — 2017. — № 1—5 (17). — С. 23—25.
5. *Барбашова Н. В.* Экологическое право. — М. : Инфра-М, 2022. — 538 с.
6. *Боголюбов С. А.* Правовое регулирование прогнозирования и планирования охраны окружающей среды как форм аналитики // Юридическая техника. — 2024. — № 18. — С. 337—343.
7. *Боголюбов С. А.* Экологические права и обязанности граждан в государствах Европы // Вестник Оренбургского государственного университета. — 2004. — № 3.
8. *Васильянова Л. С., Козбагарова Г. А.* Экология Казахстана (часть 1) // Новости науки Казахстана. — 2018. — № 2 (136). — С. 218—238.
9. *Дмитриев П. С., Гах И. О.* Экологические аспекты: определение, классификация, краткая характеристика // Тенденции развития естественных и технических наук в современном мире : материалы Международной научно-практической конференции, Петропавловск, 18 ноября 2022 г. — Петропавловск : Северо-Казахстанский университет имени Манаша Козыбаева, 2022. — С. 43—45.
10. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологический суверенитет России: правовой анализ // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2023. — № 10. — С. 85—92.

³⁷ *Тютюник А. С.* Охрана земли в принципах земельного права: современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права // Юридическая наука. 2014. № 3. С. 91—96.

11. Земельное право : учебник / В. Б. Агафонов, С. А. Амашукели, В. К. Быковский [и др.]. — М. : Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. — 433 с.
12. Исламова Д. Х. Политика Республики Узбекистан в сфере охраны окружающей среды // Проблемы науки. — 2018. — № 1. — С. 1—5.
13. Калугина О. В. Прокурорский надзор за законностью муниципальных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения // СПС «Консультант-Плюс».
14. Коноплев Е. А., Коноплева Л. Т. Земельные ресурсы Беларуси: их использование и охрана // Природообустройство. — 2015. — № 5. — С. 70—77.
15. Краснова И. О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1 (134). — С. 164—177.
16. Кучин А. Надзор за исполнением законов в сфере землепользования // Законность. — 2015. — № 1.
17. Монгуш Б. Э. Важность системного подхода при рассмотрении вопросов прокурорского надзора в сфере землепользования // Проблемы науки. — 2018. — № 4.
18. Отческая Т. И. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации и Китайской Народной Республики по обеспечению законности в экологической сфере // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 3 (91). — С. 25—34.
19. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды: новые аспекты / под ред. Т. И. Отческой. — М., 2023.
20. Сотникова О. С., Неделяк А. С. Эрозия и охрана почв // Молодежь, наука, творчество. — 2018. — № 5.
21. Тютюник А. С. Охрана земли в принципах земельного права: современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права // Юридическая наука. — 2014. — № 3. — С. 91—96.
22. Устюкова В. В. Ветеринарно-санитарные меры обеспечения продовольственной и экологической безопасности и цифровые технологии // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 5 (93). — С. 78—85.
23. Устюкова В. В. Перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий: некоторые вопросы теории и практики правоприменения // Право и политика. — 2023. — № 8. — С. 1—12.
24. Харьков В. Н. Цели и задачи земельного законодательства как основа содержания земельных правоотношений // Экологическое право. — 2013. — № 2. — С. 8—12.
25. Хусяйнова С. Г., Кагамлык М. Ю. О состоянии законности в сфере земельных отношений // Имущественные отношения в РФ. — 2016. — № (173). — С. 90—95.
26. Экологическое право : учебник / С. А. Боголюбов, Ю. Г. Жариков, Н. В. Кичигин [и др.]. — 8-е изд., пер. и доп. — М. : Юрайт, 2023. — 318 с.
27. Ensuring the Health of the Nation as a Determinant of Innovations in Law Enforcement and Judicial Activities // Kutafin Law Review. — 2023. — Vol. 10. — No. 3. — P. 647—680.