

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ
ПРОЦЕСС. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО.
ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.3/2969>

**ПРИНЦИП ИНИЦИАТИВНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИИ ЗАЩИТЫ
ПРОКУРОРОМ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ ПУБЛИЧНЫХ
ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ
ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

И. И. Головки

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации*

С. В. Бердинских

Прокуратура Ленинградской области

Поступила в редакцию 2 октября 2019 г.

Аннотация: обосновывается новый принцип организации деятельности органов прокуратуры – принцип инициативности. Принцип применим в осуществлении организации надзорных и ненадзорных направлений деятельности, в частности к организации защиты прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере использования и охраны особо охраняемых природных территорий.

Ключевые слова: принцип исключительности, организация работы органов прокуратуры, особо охраняемые природные территории.

Abstract: the article substantiates a new principle of organization of the Prosecutor's office—the principle of initiative. The principle is applicable to the organization of Supervisory and non-Supervisory activities, in particular to the organization of the Prosecutor's judicial protection of public interests in the use and protection of specially protected natural areas.

Key words: the principle of exclusivity, the organization of the work of the Prosecutor's office, specially protected natural areas.

2020. № 3

20

Защита прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере использования и охраны особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) является комплексным ненадзорным направлением деятельности прокурора.

Защита нарушенных публичных интересов осуществляется во всех видах судопроизводства и, на наш взгляд, является наиболее эффективной формой защиты, поскольку на стадии исполнения судебного постановления возможно добиться фактического устранения выявленных нарушений, возмещения причиненного ООПТ вреда и привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности.

Для обеспечения результативности данной работы необходима ее качественная организация с обязательным учетом сформированных теоретических положений организации и управления в органах прокуратуры.

Особенности организации и управления в органах прокуратуры в целом являлись предметом рассмотрения ученых Университета прокуратуры Российской Федерации, издавших соответствующий учебник, который выступает значимой работой в области организации деятельности прокуратуры¹. Коллективом авторов Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации в учебном пособии исследованы вопросы организации работы органов прокуратуры районного звена в надзорных и ненадзорных направлениях деятельности, в том числе в таких важных направлениях ненадзорного характера, как участие прокуроров в уголовном, гражданском и административном судопроизводстве².

Организация работы органов прокуратуры может быть рассмотрена с учетом как ее принципов, так и составляющих элементов.

Принцип – основное, исходное положение какой-либо теории, учения, мировоззрения, теоретической программы³.

Пожалуй, первый, кто в 1889 г. обратился к проблеме принципов деятельности прокуратуры, был прокурор Московской судебной палаты Н. В. Муравьев, который отмечал, что всякая правильно организованная юридическая деятельность должна быть построена на известном руководящем начале, которое систематически управляет ее действиями и ведет их к единой общей цели⁴. Эта формулировка не утратила актуальности и в настоящее время. Таким основополагающим принципом Н. В. Муравьев называл закономерность (т. е. приведение к соответствию законам всего, что им не соответствует), которая выступает началом законности⁵. Указанный принцип не единственный, иные принципы деятельности имеют подчиненное и второстепенное по отношению к нему положение⁶.

В современной науке общепризнанной является точка зрения о выделении следующих основных принципов организации деятельности прокуратуры: единство системы органов прокуратуры, централизация

¹ См.: Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации : учебник / под ред. А. Ф. Смирнова. М., 2004.

² См.: Организация работы органов прокуратуры районного звена : учеб. пособие / И. И. Головкин [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2018.

³ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 22-е изд. М., 1990.

⁴ См.: Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : пособие для прокурорской службы. М., 1889. Т. 1. С. 16.

⁵ См.: Там же. С. 16.

⁶ См.: Там же. С. 18.

системы органов прокуратуры, независимость деятельности, законность деятельности, гласность⁷.

Указанные принципы нашли закрепление в федеральных и ведомственных нормативных правовых актах, составляющих правовую основу организации защиты прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ: в ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁸ (далее – Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1), организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ, регламентирующих вопросы участия прокурора в уголовном, гражданском, административном судопроизводстве, в производстве по делам об административных правонарушениях (приказы Генерального прокурора РФ от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», от 7 июля 2017 г. № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе», от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства»), а также вопросы организации надзора (например, приказ Генерального прокурора РФ от 1 апреля 2014 г. № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользования»⁹).

Данные нормативные правовые акты уделяют внимание организации деятельности и взаимодействию, основанному на субординации или подчинении.

Вместе с тем структура деятельности органов прокуратуры основывается на организационных связях еще двух видов¹⁰: реординационных (отношения между субъектом управления и объектом возникают по типу связи «снизу-вверх») и координационных (связь по типу «субъект-субъект», «объект-объект»).

В целях обеспечения эффективности деятельности органов прокуратуры при организации как работы в целом, так деятельности на любом направлении, в том числе защиты прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ, необходимо развивать и поддерживать на должном уровне реординационные и координационные отношения.

Особую сложность, на наш взгляд, представляет создание условий для качественного функционирования реординационных отношений, поскольку осуществление субординационных и координационных отноше-

⁷ См.: Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации : учебник / под ред. А. Ф. Смирнова. М., 2004. С. 24.

⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации : учебник / под ред. А. Ф. Смирнова. С. 22.

ний в значительной степени определяется руководящей ролью координатора (например, заместителя прокурора города (района), курирующего данное направление деятельности).

В свою очередь реординационные отношения базируются на инициативе подчиненных прокурорских работников всех уровней.

В связи с этим одной из основных задач руководителя является формирование инициативности работников, направленной на достижение общей цели, не допуская при этом децентрализации как негативного последствия чрезмерной саморегуляции¹¹.

На необходимость и значимость инициативы, самостоятельности, повышения ответственности работников за порученное дело указывают ученые, исследующие вопросы организации и управления в органах прокуратуры¹². К таким же выводам приводит нас сложившаяся практика организации работы прокуратуры районного звена.

Прокурор, участвующий в рассмотрении судами дел, по общему правилу реализует свои процессуальные полномочия единолично (несколько прокуроров (группа государственных обвинителей) участвуют в судебном разбирательстве в большинстве случаев лишь по уголовным делам повышенной сложности). В таких условиях конечный результат рассмотрения дела напрямую зависит от личностных качеств участвующего в деле прокурора.

На наш взгляд, нигде как при участии в судебном разбирательстве (судебном следствии), в том числе по делам, связанным с нарушениями законодательства в сфере ООПТ, инициативность прокурора не приобретает такую особую, можно сказать жизненно важную, роль. Она определяет, каким образом будет участвовать в представлении доказательств и какие ходатайства будет заявлять прокурор, как обоснует свою позицию по ходатайствам, заявленным сторонами (участниками процесса), насколько результативно будет осуществлять допрос лиц и реагировать на изменяющуюся обстановку в ходе судебного разбирательства.

Рассматривая роль прокурора в судопроизводстве в целом, безусловно, необходимо отметить, что инициативность прокурора является побуждающей силой для того, чтобы качественно, т. е. с учетом требований законодательства, имеющейся судебной и прокурорской практики и накопленного личного профессионального опыта составить документы прокурорского реагирования, подготовиться к рассмотрению дел судом, изучить в установленные сроки состоявшиеся судебные постановления, при наличии оснований обжаловать их в предусмотренном процессуальным законодательством порядке и впоследствии принять меры к фактическому исполнению судебного постановления.

¹¹ См.: Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации : учебник / под ред. А. Ф. Смирнова. С. 23.

¹² См.: Там же, а также: Организация работы органов прокуратуры районного звена : учеб. пособие / И. И. Головки [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой.

Необходимость инициативности присуща всем видам судопроизводства и формам участия прокурора в нем. Реализация инициативы прокурора, участвующего в конкретном деле и в судопроизводстве, оказывает прямое влияние на результат его деятельности.

Данные обстоятельства позволяют сформулировать еще один принцип организации работы по участию прокурора в судопроизводстве, в том числе по делам о нарушениях в сфере ООПТ – принцип инициативности.

В равной мере принцип инициативности реализуется в организации надзорных (в том числе при организации работы по выявлению нарушений в сфере ООПТ) и ненадзорных направлений деятельности прокурора. В связи с этим принцип инициативности применим к организации деятельности органов прокуратуры в целом.

Принцип инициативности воплощается через реализацию полномочий отдельными прокурорскими работниками и соответственно разными уровнями органов прокуратуры и их структурных подразделений. На наш взгляд, возможно говорить об инициативе не только отдельного прокурорского работника, но и об инициативе разных уровней органов прокуратуры и их структурных подразделений, обусловленной инициативой работников.

Ярким примером оказания прямого влияния инициативы прокурора на результат его деятельности может служить следующий.

Волховской городской прокуратурой Ленинградской области в 2014 г. в ходе проверки исполнения природоохранного и земельного законодательства на ООПТ установлено, что в границах памятника природы «Староладожский» органами местного самоуправления сформированы 11 земельных участков с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства». Более того, 8 из 11 земельных участков предоставлены по договорам аренды физическим лицам, некоторые из которых возвели на них строения.

Вместе с тем п. 13 Паспорта ООПТ Ленинградской области «Староладожский», утвержденного постановлением правительства Ленинградской области от 26 декабря 1996 г. № 494, определен режим охраны данной территории, в соответствии с которым в ее границах запрещаются строительство и инженерные работы, отвод земель под строительство. Таким образом, земельные участки были сформированы с нарушением подп. 1 п. 4 ст. 30 Земельного кодекса РФ¹³ (в редакции, действовавшей до 19 октября 2015 г.), следовательно, право на заключение договоров аренды спорных участков не могло являться предметом торгов.

По указанным основаниям решениями суда по искам Волховского городского прокурора формирование всех 11 земельных участков признано незаконным, договоры их передачи в аренду – недействительными, применены последствия недействительности ничтожной сделки – земельные участки возвращены в собственность Волховского муниципального района. Решения суда были оспо-

¹³ Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 02.08.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рены, но оставлены без изменения определением Ленинградского областного суда¹⁴.

Условием допущенных нарушений, в частности возможности произвольного толкования администрацией МО Староладожское городское поселение Волховского муниципального района Ленинградской области п. 13 Паспорта ООПТ Ленинградской области «Староладожский», послужило наличие в нем неустоявшегося термина «урбанизированная зона». Так, ни в Паспорте ООПТ Ленинградской области «Староладожский», ни в ином региональном и федеральном законодательстве легального определения понятия «урбанизированная зона» не содержалось.

В связи с этим представители органов местного самоуправления и при проведении прокурорской проверки, и при рассмотрении в суде гражданских дел и дел об административных правонарушениях ссылались на то, что понятия «урбанизированная зона» законодателем не дано. По их мнению, границы урбанизированной зоны совпадают с границами населенных пунктов, расположенных на территории муниципального образования Староладожское сельское поселение. В связи с этим они полагали возможным выделить земельные участки для индивидуального жилищного строительства и в с. Старая Ладога, и в дер. Черनावино, в которых на момент создания памятника природы имелась жилая застройка.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹⁵ к коррупциогенным факторам относятся положения, содержащие неопределенные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Согласно подп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. от 10.07.2017)¹⁶, коррупциогенным фактором, содержащим неопределенные требования к гражданам и организациям, является юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Таким образом, п. 13 Паспорта ООПТ Ленинградской области «Староладожский» содержал и коррупциогенный фактор, предусмотренный подп. «в» п. 4 Методики. О наличии в нормативном правовом акте правительства Ленинградской области правовой неопределенности, создающей благоприятные условия для допущения нарушений, прокуратура Ленинградской области проинформирована городской прокуратурой.

Прокуратура Ленинградской области в адрес губернатора Ленинградской области в 2016 г. направила соответствующее информационное письмо, которое было рассмотрено и удовлетворено. Постановлением правительства Ленинградской области от 15 июня 2017 г. № 218¹⁷ правовая неопределенность постановления правительства Ленинградской области от 26 декабря 1996 г. № 494 была устранена.

¹⁴ Например, определение Ленинградского областного суда от 12 февраля 2015 г. № 33-743/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ О внесении изменения в постановление правительства Ленинградской области от 26.12.1996 № 494 «О приведении в соответствие с новым природоохранным законодательством Российской Федерации существующей сети особо охраняемых природных территорий Ленинградской области» : постановление правительства Ленинградской области от 15 июня 2017 г. № 218. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При рассмотрении вопросов организации защиты прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ в аспекте ее элементов интерес представляет информационно-аналитическое обеспечение.

Комплексный характер деятельности по защите прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ обуславливает разнонаправленность и одновременно широкий спектр субъектов взаимодействия.

В теории организации органов прокуратуры различают внутреннее (внутрисистемное) и внешнее (межведомственное) взаимодействие.

Внутреннее взаимодействие проявляется при рассмотрении связей внутри системы прокуратуры в организационных отношениях субординации, координации, реординации. Межведомственное взаимодействие осуществляется между субъектами, объединенными решением общих задач и входящих в различные ведомства¹⁸.

Так, информационно-аналитическое обеспечение при организации защиты прокурором в сфере использования и охраны ООПТ должно быть обеспечено как через внутрисистемное взаимодействие, посредством организационных отношений субординации, координации, реординации, так и межведомственное взаимодействие (с органами власти, органами местного самоуправления, контролирующими и правоохранительными органами, экологическими организациями и путем анализа состояния законности).

Задача прокурора на каждом из двух направлений взаимодействия – наладить своевременный обмен необходимой информацией и обеспечить надлежащую аналитическую работу.

С учетом комплексного характера деятельности прокурора по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ представляется важным при внутрисистемном взаимодействии организовать должное взаимодействие между работниками, осуществляющими надзор за исполнением природоохранного законодательства, надзор за законностью правовых актов и их проектов, обеспечивающими надзор за исполнением законов органами предварительного расследования, обеспечивающими участие в рассмотрении дел судами, надзор за исполнением законов судебными приставами, исполнением законов уголовно-исполнительной инспекцией (координация), а также побудить работников всех уровней органов прокуратуры на каждом направлении проявлять инициативу.

Организуя межведомственное взаимодействие в исследуемом направлении деятельности прокуратуры, необходимо учитывать то обстоятельство, что нередко установить факт распространения на спорную территорию режима особой охраны ООПТ возможно лишь путем проведения общенадзорной проверки с привлечением специалистов и проведения измерений.

¹⁸ См.: Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации : учебник / под ред. А. Ф. Смирнова. С. 30.

В целях обеспечения своевременного выявления такого серьезного вида нарушений, как нарушение режима особой охраны ООПТ при формировании и распоряжении земельными участками, представляется необходимым обеспечить поступление правовых актов о формировании земельных участков на всей территории того муниципального образования, на которой создана ООПТ, и распоряжении ими, поскольку имеют место факты неуказания в правовом акте о формировании земельного участка, объявлении о проведении торгов такого существенного условия, как расположение его в границах ООПТ. Проверки законности формирования земельных участков, выставления на торги (предоставления в ином порядке) проводить с выходом на место с привлечением контролирующих органов. Аналогичным образом проверять законность выставления на торги (предоставления в ином порядке) земельных участков на всей территории того муниципального образования, на которой создана ООПТ.

При осуществлении и межведомственного, и внутрисистемного взаимодействия необходимо руководствоваться принципом инициативности деятельности для достижения поставленных перед органами прокуратуры целей по обеспечению законности и правопорядка в сфере ООПТ.

При реализации принципа инициативности деятельности следует учитывать, что для эффективной организации защиты прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ важно и рациональное использование потенциала органов прокуратуры в части полномочий по обращению за судебной защитой, в том числе с учетом принципа целесообразности и выбора наиболее оптимального средства прокурорского реагирования¹⁹.

В связи с этим прокурорам необходимо рассматривать вопрос о реализации иных полномочий в рамках надзорной и ненадзорной деятельности.

Например, важно на всех уровнях уделять внимание осуществлению участия в правотворческой деятельности и результативным взаимоотношениям органов прокуратуры, органов власти и органов местного самоуправления.

Так, еще на стадии подготовки уполномоченным субъектом проекта нормативного правового акта прокурор вправе осуществить проверку на предмет его соответствия требованиям закона и при наличии оснований направить соответствующую информацию в орган, разработавший данный акт.

Указанные полномочия реализуются на основании ст. 9 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 и во исполнение приказов Гене-

¹⁹ См.: Коршунова О. Н. Законность и целесообразность в организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации // Законы России : опыт, анализ, практика. 2019. № 5. С. 88–93 ; Смирнов А. Ф. Принцип целесообразности в деятельности прокуратуры // Практика реализации судами и прокуратурой требований закона о защите прав участников экономической деятельности : материалы круглого стола, проведенного в рамках V Моск. юрид. форума / под ред. Т. И. Отческой. М., 2018. С. 42–46.

рального прокурора РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшения взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»²⁰.

Если при принятии нормативного правового акта информация прокурора не учтена, он вправе принести протест на незаконный нормативный правовой акт, а при отклонении протеста – оспорить нормативный правовой акт в судебном порядке.

Иллюстрацией рационального использования потенциала органов прокуратуры является приведенный выше пример о направлении прокуратурой Ленинградской области в адрес губернатора Ленинградской области информации о наличии правовой неопределенности в п. 13 Паспорта ООПТ Ленинградской области «Староладожский», что позволило оперативно устранить выявленное нарушение. Вдумчивый выбор оптимального средства прокурорского реагирования – направление информации в рамках взаимодействия с законодательным (представительным) органом – позволил достигнуть поставленной цели без инициирования судебной защиты, что потребовало бы большие затраты времени.

Применительно к защите прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ реализация обоснованного нами принципа инициативности, наряду с уже вошедшими в научный оборот, нормативное регулирование и практику принципами организации работы органов прокуратуры, обеспечит эффективное достижение основных целей деятельности прокуратуры в указанном направлении: верховенство Конституции РФ и законодательства при использовании и охране ООПТ, единство и укрепление законности и правопорядка в сфере использования и охраны ООПТ, обеспечение публичного интереса в сфере использования и охраны ООПТ, фактическое устранение выявленных нарушений законодательства об ООПТ, возмещение вреда, инициирование привлечения виновных лиц к уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности.

²⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации

Головки И. И., кандидат юридических наук, советник юстиции, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел

E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

St. Petersburg Institute (Branch) of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation

Golovko I. I., Candidate of Legal Sciences, Adviser of Justice, Associate Professor of the Prosecutor's Supervision, Participation of the Prosecutor in Criminal, Civil and Arbitration Cases Department

E-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

Государственная власть. Законодательный процесс...

Прокуратура Ленинградской области

Бердинских С. В., младший советник юстиции, заместитель Кировского городского прокурора Ленинградской области

E-mail: berdinskix@mail.ru

Prosecutor of the Leningrad Region

Berdinskikh S. V., Prosecutor of the Leningrad Region Deputy Kirov City, Junior Adviser of Justice

E-mail: berdinskix@mail.ru