
ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 343.163

С. 79—84

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ

Тюльпанов Ф. М.

Балтийский институт экологии политики и права
Челябинский филиал
E-mail: f.g.tulpanow@mail.ru

В статье рассматриваются проблемные вопросы в сфере экологии, место и роль прокурорского надзора в системе других правоохранительных органов, осуществляющих функции надзора в области природопользования и охраны окружающей среды.

Ключевые слова: понятие, место и роль территориальных и природоохранных прокуратур, функции, организация деятельности прокурорского надзора.

SOME ISSUES OF PROSECUTOR'S SUPERVISION IN THE FIELD OF ECOLOGY

Tyulpanov F. M.

Baltic institute for ecology of policy and law,
branch in Chelyabinsk
E-mail: f.g.tulpanow@mail.ru

The article deals with problematic issues in the field of ecology, the place and role of Prosecutor's supervision in the system of other law enforcement agencies that perform the functions of supervision in the field of nature management and environmental protection.

Keywords: concept, place and role of territorial and environmental Prosecutor's offices, functions, organization of Prosecutor's supervision.

Введение

Вопросам природопользования и охраны окружающей среды недостаточно уделяется внимание прокурорскому надзору как одному из важнейших звеньев в государственной системе осуществляющих функции надзорного ведомства за своевременным и точным исполнением экологического законодательства. На эту проблему не раз обращали внимание теоретики и практики [1; 2; 3; 4; 5].

С учётом возрастающей роли экологии в мире и в нашей стране возникает необходимость решения правовых вопросов, которые обеспечивали бы здоровую и безопасную окружающую среду обитания человека и животного мира.

В этой связи основная цель правовой науки «Прокурорский надзор» — помочь работникам прокуратуры в сфере экологии осуществлять надзор и контроль за ее состоянием

и выработать четкое представление объекта прокурорского надзора, и практического применения законодательных актов в работе особенно местных органов исполнительной власти.

Описание исследования

Отметим, что в Российских условиях прокуратура выполняет функции элементов системы «сдержек и противовесов». Она своей деятельностью способствует разделению властей, их согласованности, нормальному функционированию государственной власти и укрепления законности.

Сравнивая деятельность органов прокуратуры в сфере охраны окружающей среды с другими правоохранительными органами, органы прокуратуры наделены лишь надзорными функциями. Осуществляя надзор за исполнительными органами власти, прокурор

вносит протесты и представления по факту нарушения экологического законодательства, возбуждая уголовные и административные производства, предъявляя иски с возмещением вреда причиненного природной среде, физическим и юридическим лицам, а также защиту конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Прокурорский надзор в сфере экологии — это специфический вид деятельности, направленный на выполнение функций рационального природопользования и охраны окружающей среды, являющийся правовым институтом отрасли прокурорского надзора как науки, так и учебной дисциплины. Прокуратура осуществляет свои функции в сфере экологии отличные от других правоохранительных органов, заключающиеся в проверке совершении нарушенных экологических норм закона, выявляя экологические правонарушения путем расследования их и принимая участия в рассмотрении дел судами.

Частные задачи прокурорского надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды различаются от конкретных условий жизнедеятельности людей их работы, других условий, которые могут отсутствовать при получении новой информации, изменения места происшествия и др.

От того как исполняется природоохранное законодательство в Российской Федерации зависит состояние окружающей среды и комфорт человека. Сегодня становится приоритетными направлениями деятельность прокуратуры в исполнении законодательства в сфере экологии и охраны окружающей среды.

Говоря о направлениях деятельности прокурорского надзора за исполнением многочисленных законодательных актов, регулирующих экологические общественные отношения можно выделить основные направления прокурорской деятельности, такие как социальная сфера; экономическая сфера; оборонная сфера; внешнеэкономическая сфера, административно-юридическая сфера. Возникает вопрос, куда включается прокурорский надзор и направления его деятельности. Очевидно эта сфера охрана окружающей среды и природопользования, которая составляет социальную среду. Основная деятельность прокурорского надзора заключается в своевременном реагировании прокуроров за исполнением природоресурсного законодательства и законодательства об охране окружающей среды юридическими и физическими лицами. Актуальность осуществления прокурорского надзора за исполнением

экологического законодательства обуславливается точным и своевременным их исполнением в первую очередь органами исполнительной власти, правовыми, общественными организациями, предпринимателями, юридическими и физическими лицами, что имеет важное значение для успешного выполнения стоящих задач перед государством и обществом. Осуществляя прокурорский надзор в сфере экологии, он способствует развитию рыночных отношений в России, повышению стабильности уровня жизни в обществе, т. е. реализации социально-экономических и иных форм хозяйствования. Конкретные задачи прокурорского надзора за исполнением экологических законов применительны как к территориальным, так и к природоохранным прокурорам, которые определены в приказах и указаниях Генерального прокурора и его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации.

Для решения вопросов охраны окружающей среды, необходимо обратить внимание на само понятие терминов, использующиеся в литературе. Общее понятие охраны окружающей среды дано в статье 1 Закона «Об охране окружающей среды» как деятельность государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц направленных на сохранение и восстановление природной среды, рационального использования, а также воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. Использование природных ресурсов выступают в качестве объектов природы вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе и все виды, и способы воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности. В связи с тем, что во многих регионах России нарушаются законы природопользования и охраны окружающей среды, которые существенно ущемляют права граждан и законные интересы государства, общества, прокурорский надзор является особо актуальным. Для прокуроров сельских местностей особую актуальность представляет надзор за исполнением аграрного (земельного) законодательства ввиду его многочисленных нарушений, а также особую значимость сегодня приобретает надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха, водных и лесных ресурсов.

Значительную роль в этом играет деятельность военных прокуроров в области использования военной техники, испытывая новейшее оружие во время проведения учений на полигонах, размещения складских помещений, где хранятся боеприпасы, воспламеняющиеся средства и другие иные виды оружия. Поэтому военные прокуроры, осуществляя надзор за вооружением должны учитывать особенности складывающихся экологических отношений и соответственно принимать решение, руководствуясь экологическим и природоохранным законодательством. Говоря о создании специализированных природоохранных прокуратур, следует напомнить, что они были образованы на территории СССР в середине 80-х годов 20-го столетия, число которых к 1990 г. составляло 110. Из них две трети были созданы в Российской Федерации¹, что послужило выделению прокурорской деятельности в природоохранные прокуратуры. Причиной образования этих прокуратур было связано с увеличением за последние годы техногенных происшествий и экологических катастроф на территории СССР (Урал, Озерск, Чернобыльская АС, наводнения, лесные пожары, оползни, сели и др.). Необходимо также напомнить трагедию начала 90-х в Башкирии, когда произошел пожар на железной дороге, в котором погибли дети и взрослые. В этой связи была создана Башкирская природоохранная прокуратура на основе приказа Генпрокурора СССР от 12.07.1990 г., так называемая специализированная прокуратура. В дальнейшем стали создаваться и образовываться специализированные прокуратуры в других субъектах Российской Федерации. Так в Челябинской области, на основании приказа Генпрокурора Российской Федерации от 07.05.2008 г. № 84 «О разграничении компетенций прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», а также на основании приказа прокурора от 15.02.2013 «О разграничении полномочий по осуществлению надзора за исполнением законов, направленных на защиту окружающей среды и экологических прав граждан, между Челябинской природоохранной прокуратурой, Магнитогорской природоохранной прокуратурой и территориальными прокуратурами». Таким образом, Генеральной прокуратурой СССР были определены полномочия путем разграничения их действий между различными региональными прокуратурами.

Положительный опыт и функционирование был учтён в дальнейшем при создании

в субъектах федерации специальных природоохранных прокуратур. В настоящее время они действуют на правах районных прокуратур в 42-х субъектах федерации. Большинство из них находятся в Центральном и Приволжском федеральных округах (по 8), чуть меньше их в Дальневосточном федеральном округе (7), Северо-Западном и Сибирском федеральных округах (6), в Уральском округе функционирует (5), а в Южном и Северо-Кавказском округах всего по одной. Представляется необходимым создание природоохранных прокуратур в каждом из оставшихся 43-х субъектов. Как было отмечено, природоохранный прокурор не подменяет государственные исполнительные органы контроля и надзора (Минприроды, Росприроднадзор, Ростехнадзор, местные органы власти и др.). За последние годы органами прокуратуры были направлены в суды сотни, тысячи протестов на отмену незаконных изданных нормативно-правовых актов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи основной задачей природоохранной прокуратуры является повышение эффективности ее деятельности за счёт усиления надзора за полным своевременным исполнением законов, применением правомочий, предоставленных органами специальной компенсации в сфере экологии и охраны окружающей среды контроля, и соответствующих требований от этих органов проведения объективных проверок. Немаловажной задачей природоохранной прокуратуры является систематическое взаимодействие с органами исполнительной власти. К примеру, в настоящее время в Российской Федерации функционируют на правах областной компетенции, а именно Волжская и 48 межрайонных природоохранных прокуратур, которые осуществляют свою деятельность в территориальных рамках.

Специализированные надзорные структуры в сфере экологии позволили обеспечить: 1) самостоятельность и независимость прокуроров от местной власти и ведомственного влияния в принятии решений по вопросам использования экологического законодательства; 2) координацию и согласованность следственно-прокурорских действий в регионах, охватывающих несколько административных территориальных единиц; 3) тесное взаимодействие с природоохранными и контролирующими органами в обеспечении исполнения экологического законодательства; 4) повышение компетентности и качества прокурорского надзора за счёт целенаправленной специализации кадров. Как показал

¹ СП Гарант-мастер.

анализ практики, наиболее существенными результатами отличается деятельность 16-ти специальных прокуратур, расположенных на берегах реки Волги и ее притоков. Все указанные прокуратуры действуют на правах субъектов Российской Федерации, определенные Приказом Генерального прокурора п. 4 от 7 мая 2008 г. № 84. Кроме того, произошло укрепление органов надзора и контроля за природопользованием и охраны окружающей среды новым подведомственным Следственным комитетом РФ. В положении о Следственном комитете РФ, утвержденные Указом президента РФ от 14.01.2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета РФ» говорится о создании экспертных подразделений по наиболее востребованным высокотехнологичным видам экспертных исследований, ранее создававшие проблемы. Также в положение было дополнено в качестве правового статуса специализированных прокуратур в форме следственных органов в сфере экологии при прокуратуре Российской Федерации (ред. 08.01.2019). Руководство деятельностью Следственного комитета осуществляют Президент РФ и является независимым от иных органов государственной власти.

Таким образом, из компетенции прокуратуры были исключены полномочия по процессуальному руководству следствием. Следственный аппарат органов прокуратуры стал относительно самостоятельным ведомством и не входит в структуру какого-либо органа государственной власти. Следственный комитет наделён правом производства предварительного расследования в форме предварительного следствия.

С целью совершенствования прокурорского надзора в сфере экологии приказом Генерального прокурора РФ поручено создать в структуре Генпрокуратуры антимусорное управление по надзору в сфере экологии и обращению с отходами. В этой связи Президент России подписал указ о создании мусорного оператора компании «Российский экологический оператор»¹.

Появление антимусорного Управления должно повысить статус и расширение полномочий природоохранных прокуратур. Именно на его возложены функции обеспечения и соблюдение норм законодательства при обращении с отходами производства и потребления. Оператор будет обеспечивать инвестиции национального проекта «Экология». Надзорным оператором становится управление генпрокуратуры, которым его

задачей будет являться весь комплекс мер по борьбе с незаконными рубками древесины, загрязнением вод и атмосферного воздуха и другими экологическими правонарушениями. Генеральная прокуратура займется 11-ю регионами с реализацией программы «Мусорная реформа». В развитии контроля в сфере экологии и охраны окружающей среды будет осуществлять следственный комитет РФ. Тем самым он имеет право осуществлять следственные действия, связанные с нарушением экологии и охраны окружающей среды. Выявляя экологические правонарушения, прокурор должен обладать широкой информацией. С этой целью им проводятся проверки исполнения законов и совершаются действия, определяющие экологические правонарушения.

В этой связи в отличие от других отраслей российского права прокурорский надзор является наиболее широкой и многогранной отраслью права, охватывающей подавляющее большинство законов, за исключением законов регулирующих деятельность органов дознания и следствия, судов и арбитражных судов, а также органов, исполняющих наказание (ФСИН), назначенное судом. Вместе с тем, необходимо обратить внимание, что в юридической литературе отмечается качество проверок и надзорного расследования, где внимание уделяется в большей степени экологическим правонарушениям. Поэтому должны учитываться конкретные специфические обстоятельства при совершении экологических правонарушений. Представляется необходимым обратить внимание на составные элементы структуры органов прокуратуры, специализирующиеся на определенных видах экологических правонарушений. К таковым следует отнести структурные единицы прокурорских производств, которые бы осуществляли функции надзора, определяемые отдельными объектами природы либо комплексами природы. К примеру, можно отнести объекты, особо охраняемые территории, правовое обеспечение радиационной безопасности населения, правовое обеспечение экологической безопасности гено-инженерной деятельности, а также обеспечение экологической безопасности в области атомной энергии и др.

В этой связи необходимо обратить внимание на профилактику экологических правонарушений, которые в последние годы недостаточно полно проводятся правоохранительными органами. Такие правонарушения, связанные с уничтожением лесов с целью сокрытия следов совершенного

¹ Российская газета. — 2019. — 3 апреля.

преступления, в частности поджоги лесных участков, несанкционированная охота на диких животных, нарушения водного режима вод, невыполнение должностных обязанностей лицами отвечающими за природные объекты должны нести юридическую ответственность в соответствии с экологическим законодательством.

Сегодня целевые показатели качества вод нарушаются систематически во многих водоемах страны. В основе водных правонарушений является человеческий фактор. Это говорит о том, что недостаточно осуществляется надзор за исполнением природоохраных мероприятий органами специальной компетенции (Минприроды РФ, Роспотребнадзора, МВД РФ, МЧС и др.). Профилактические работы должны охватывать регионы не только Российской Федерации, но и стран СНГ, а также государств приграничных районов [6].

Следует отметить, что профилактические работы в системе водных объектов проводились в 70–80-е годы 20 века. В настоящее время многие малые, средние и крупные артерии рек, озёр, водохранилищ не очищаются от загрязняющих и засоряющих предметов и объектов затонувших плавающих средств. Многие реки и другие водные объекты обмелели и загрязнены до такой степени, что стали непригодными для хозяйственных нужд населения. В период маловодья реки Сибири становятся опасными для судоходства. Представляется, что проведение профилактических мероприятий государству и частным компаниям обойдется дешевле и выгоднее, чем каждый год использовать расходы на восстановление инфраструктуры поселков, малых городов, включая жилье, школы, дороги и т. д., после паводковых наводнений, лесных пожаров, селей и других природных явлений, а также включая человеческий фактор. Поэтому немаловажным является надзор со стороны прокурорских работников за деятельностью должностных лиц, начиная с первых лиц субъектов РФ и с частных лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью. Для сохранения природных объектов в качественном состоянии должны проводиться аукционы, на основе конкурентности и желания заниматься бизнесом в этой сфере деятельности как юридическим, так и физическим лицам, исключая возможность участия в них организаций и предприятий (однодневок), которые своими временными действиями причиняют огромный вред природным ресурсам. Сведения о несоблюдении требований государственных стандартов

в сфере природопользования и охраны окружающей среды обладают региональные органы, которые должны быть в поле зрения прокурорского надзора. Важно отметить своевременное и оперативное реагирование прокуроров на поступающие сигналы о нарушениях экологического законодательства и выявление, пресечение, а также устранение экологических правонарушений, обеспечив тем самым необратимость наказаний виновных лиц.

Заключение

Таким образом, сочетание предупредительных и других профилактических мероприятий в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды будет способствовать укреплению природоохранной законности и оздоровлению регионов страны. Для конкретной проверки прокурором своевременного и четкого экологического законодательства должны проводиться с участием специалистов-экологов, инженеров, химиков, врачей, лесных специалистов, охотоведов, экономистов и других специалистов. Поэтому в науке экологического права существует определенная классификация по использованию природных объектов и их охраны. К примеру, землепользование, водопользование, лесопользование, пользование недрами, атмосферным воздухом, фауной и флорой. Поэтому прокурорский надзор должен осуществляться в полном объеме в соответствии его деятельности. В литературе сегодня эти вопросы подробно не рассматриваются. Напомним, что все нормативно-правовые акты прокурорского надзора в сфере экологии вытекают из Закона об охране окружающей среды и отраслевого природо-ресурсного законодательства. Исходя из задач, стоящих перед прокуратурой в сфере охраны окружающей среды следует выделить такие направления как надзор за исполнением экологического законодательства в целом: надзор об экологических правах и свободы граждан; о праве на природопользование юридических и физических лиц; надзор за законодательством по использованию ядерной и радиационной областях.

Таким образом, прокурорский надзор в виде проверок за исполнением природоохранного законодательства должен находиться постоянно в поле зрения прокурора. Содержание и методика проведения каждой проверки зависит от характера сведений о нарушении экологических законов и от целей, которых намеревается достичь прокурор. Поэтому в ходе одной проверки могут

выясняться одни правовые вопросы, а в ходе другой — иные. Сегодня необходимо отметить что, используя земельные участки, покрытые лесами, передаются на право собственности именно как земельные, а не лесные.

Происходит подмена одних норм закона на другие. Известно, что леса находятся в собственности государства и без разрешения лесхоза использовать леса как товарную продукцию невозможно.

Список литературы

1. Дарбинян, А. А. Прокурорский надзор за законностью административно-юрисдикционной деятельности подведомственных министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации федеральных органов / А. А. Дарбинян // Юридический мир. — 2012. — № 7. — С. 48–51.
2. Демкина, О. А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экологии: актуальные вопросы / О. А. Демкина, Ю. Ф. Мелешкина // Аллея науки. — 2018. — Т. 6, № 5 (21). — С. 511–514.
3. Кожин, А. В. Эффективность прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии / А. В. Кожин // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. — 2011. — № 4-1. — С. 112–119.
4. Поляков, Ю. Надзор за исполнением экологического законодательства / Ю. Поляков, Д. Добрецов // Законность. — 2006. — № 2 (856). — С. 14–16.
5. Тюльпанов, Ф. М. Полномочия органов местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды / Ф. М. Тюльпанов // Правопорядок: история, теория, практика. — 2014. — № 2 (3). — С. 170–173.
6. Тюльпанов, Ф. М. Сравнительно-правовой анализ систем органов управления исполнительной власти в области охраны окружающей среды США и Российской Федерации / Ф. М. Тюльпанов // Правопорядок: история, теория, практика. — 2014. — № 1 (2). — С. 141–146.

References

1. Darbinyan, A. A. Prokurorskiy nadzor za zakonnostyu administrativno-yurisdiktsionnoy deyatelnosti podvedomstvennykh ministerstvu prirodnykh resursov i ekologii Rossiyskoy Federatsii federalnykh organov / A. A. Darbinyan // Yuridicheskiy mir. — 2012. — № 7. — S. 48–51.
2. Demkina, O. A. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonodatelstva v sfere ekologii: aktualnye voprosy / O. A. Demkina, Yu. F. Meleshkina // Alleya nauki. — 2018. — T. 6, № 5 (21). — S. 511–514.
3. Kozhin, A. V. Effektivnost prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov v sfere ekologii / A. V. Kozhin // Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta. — 2011. — № 4-1. — S. 112–119.
4. Polyakov, Yu. Nadzor za ispolneniem ekologicheskogo zakonodatelstva / Yu. Polyakov, D. Dobretsov // Zakonnost. — 2006. — № 2 (856). — S. 14–16.
5. Tyulpanov, F. M. Polnomochiya organov mestnogo samoupravleniya v sfere prirodopolzovaniya i okhrany okruzhayushchey sredy / F. M. Tyulpanov // Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika. — 2014. — № 2 (3). — S. 170–173.
6. Tyulpanov, F. M. Sravnitelno-pravovoy analiz sistem organov upravleniya ispolnitelnoy vlasti v oblasti okhrany okruzhayushchey sredy SShA i Rossiyskoy Federatsii / F. M. Tyulpanov // Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika. — 2014. — № 1 (2). — S. 141–146.

Рецензент: канд. юрид. наук, доцент В. Е. Горюнов.
Дата поступления статьи в редакцию: 13.11.2019.