
ПРИРОДООХРАННАЯ СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

В.В. Чернышов

Кафедра судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена одному из актуальных направлений в исследовании правоохранительной деятельности в России — проблеме совершенствования прокурорского надзора в сфере природоохранной деятельности. Этот вопрос рассматривается автором в контексте развития правоохранительной системы Российской Федерации.

Ключевые слова: прокуратура, правоохранительная деятельность, защита, Россия, РФ, природоохранная деятельность, надведомственный надзор.

В основу государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. положено решение задач по предотвращению и снижению негативного воздействия на окружающую среду. Государство обладает большим набором средств для регулирования отношений в сфере природопользования, но все же проблема сохранения природы как условия развития человека в России остается актуальной. По данным мониторинга, экологическое состояние многих регионов оценивается как неблагоприятное. В связи с этим актуальность проблемы повышения эффективности прокуратуры в природоохранной сфере очевидна. Данные об активности прокуроров на этом направлении дают двоякую картину. С одной стороны, мы видим увеличение объема работы прокуратуры, повышение количества мероприятий, проведенных прокуратурой в правоохранительных целях. А с другой — фиксацию роста случаев, обстоятельств, оказывающих негативное влияние на природу. Такая статистическая информация позволяет сделать объективный вывод о том, что количество фиксируемых правонарушений в сфере экологии увеличивается.

Противодействуя этим правонарушениям, государство использует: а) законодательство, нормирующее природопользование и охраняющее природные объекты; б) систему ведомственного контроля, насчитывающую 24 только федеральные структуры (как специализированные, так и имеющие в штате специализированные подразделения и персонал), осуществляющие контроль исполнения законодательства в сфере экологии; в) региональные и муниципальные контрольные структуры аналогичной компетенции; г) надведомственный надзор за исполнением законодательства в природоохранной сфере, осуществляемый специализированными прокуратурами.

Механизм государственного управления призван работать над защитой окружающей среды в целях сохранения и поддержания полноценной жизни и здоровья граждан России. В этом сложном механизме прокуратура является важнейшим элементом контроля состояния самой системы природоохраны.

Цель нашей работы — показать конкретную роль природоохранной прокуратуры в системе институтов государственной охраны окружающей среды.

Место прокуратуры в системе органов государственного контроля определено. В ее функции в первую очередь входит надведомственный надзор. Однако его принято именовать особым [1], ввиду того, что в число поднадзорных объектов прокуратуры РФ входят и юридические лица. Поэтому понятие надведомственного надзора прокуратуры сужает фактический круг ее поднадзорных. В частности, это имеет место в компетенции природоохранной прокуратуры. Пункт 2.3 Приказа № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» от 7 мая 2008 г. содержит следующий перечень поднадзорных: «...надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан природоохранными территориальными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по указанным вопросам». Этот перечень повторяет содержание нормы ст. 2 закона о прокуратуре 1999 г. Со времени принятия закона высший орган государственного надзора за исполнением законодательства осуществляет также и функции базового контроля. Природоохранная прокуратура, разумеется, также следует этой норме. Но, несмотря на столь широкий спектр надзорных, а также контрольных полномочий над всеми природопользователями, природоохранной прокуратуре требуется повышение эффективности деятельности.

А.Ю. Винокуров делает комплексный анализ проблем, снижающих эффективность природоохранной деятельности прокуратуры. К их числу относится «нечеткая постановка задач в рассматриваемой сфере нижестоящим прокурорам со стороны вышестоящих прокуроров при имеющем место провозглашении приоритетности названной деятельности; несовершенство как экологического законодательства, так и законодательства об организации и деятельности прокуратуры, и другие факторы» [1]. Можно согласиться с экспертом в вынесенных оценках, но и они нуждаются в адекватной интерпретации. В частности, первая причина обусловлена тем, что основная функциональная нагрузка по надзору дополняется контрольными функциями, что не способствует концентрации усилий на наиболее эффективных мерах прокурорского реагирования. На это косвенно указывает и вторая проблема — несовершенство законодательства об организации и деятельности прокуратуры, которое может состоять в более четком определении функций прокуратуры. В связи с этим заслуживает внимания следующее предложение А.Ю. Винокурова: «Закрепить норму в статье 1 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, согласно

которой прокуратура осуществляет *надзор за исполнением (а не соблюдением)* (здесь и далее курсив мой — *В.Ч.*) Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, нормативных постановлений Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований» [1].

Возможно, это изменение влечет за собой поправку в ст. 2 действующего «Закона о прокуратуре Российской Федерации» [6], исключая органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций из состава поднадзорных прокуратуры. Это обновление способно дать необходимые ресурсы для повышения эффективности надзора за исполнением природоохранного законодательства органами представительной, исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

И хотя А.Ю. Винокуров прямо об этом не пишет, развитие его предложения предполагает именно такую реформу законодательства о российской прокуратуре. Стоит заметить, что А.Ю. Винокуров является крупнейшим экспертом по проблемам природоохранной деятельности прокуратуры. Его заслуга состоит в разработке системного подхода к изучению деятельности органов прокуратуры в контексте их природоохранной специализации. В его работах заложен большой научный потенциал для развития теории прокурорского надзора в сфере природоохраны.

Важно подчеркнуть, что в фундаментальной диссертации А.Ю. Винокурова содержатся положения, указывающие на позицию автора относительно роли природоохранной прокуратуры в системе государственного контроля. Так, он пишет: «Немаловажной задачей природоохранной деятельности прокуратуры является также осуществление *надзора за исполнением законодательства*, регулирующего расходование денежных средств, выделяемых из бюджетов различных уровней на природоохранные мероприятия (цели), а также средств целевых бюджетных экологических фондов». «К числу первоочередных задач относится также усиление *надзора за исполнением национального законодательства* и актов международного права, направленных на запрещение ввоза в Россию из-за рубежа опасных отходов и веществ (радиоактивных, токсичных, в том числе химических, биологических)» [1]. В приведенных цитатах прослеживается четкая недвусмысленная точка зрения автора на концентрацию надзорной функции прокуратуры за деятельностью органов государственного и муниципального управления.

Более того, автор указывает на объективные условия, ведущие к такой концентрации: «Поскольку нельзя охватить все объекты проверками, рекомендуется осуществлять их преимущественно в подразделениях федеральных и региональных органов, специально уполномоченных в экологической сфере. К проведению проверок на предприятиях, в организациях и учреждениях следует более широко привлекать природоохранные органы» [1]. С такой позицией автора нельзя не согласиться.

Однако под механизмами воздействия на правонарушителя А.Ю. Винокуров иногда понимает прямые средства прокурорского реагирования, отмечая

при этом, что «весьма актуальной задачей прокуроров в природоохранной сфере является активное воспрепятствование вводу в эксплуатацию промышленных, сельскохозяйственных, оборонных и иных объектов, могущих оказать отрицательное воздействие на окружающую природную среду». Здесь мы видим, что А.Ю. Винокуров считает необходимым для прокуратуры использование своих полномочий в качестве меры пресечения правонарушений в экологической сфере. Вместе с этим он полагает, что «действующее законодательство, регулирующее организацию и деятельность прокуратуры, создает определенные преграды для проведения прокурорских проверок, в том числе и проверок исполнения экологического законодательства на предприятиях, в учреждениях и организациях». Если следовать логике предложений автора, приведенных нами выше, то подобные мероприятия по проверке соблюдения экологического законодательства должны проводить органы экологического контроля, а уже природоохранная прокуратура — проверять исполнение этими органами соответствующих законодательных норм. Таким образом, новое законодательство не создает преграды, как это интерпретирует А. Ю. Винокуров, а проводит курс на эффективное разделение надзорных и контрольных полномочий. На наш взгляд, именно таким образом необходимо толковать цели законодателя.

В логике разграничения полномочий находит адекватное решение и проблема повышения роли прокуратуры как федерального органа надведомственного надзора за обеспечением законности, в том числе и в экологической сфере. Это вопрос не количества осуществленных прокуратурой мероприятий, а вопрос уровня их качества. А.Ю. Винокуров считает, что новое качество прокуратуры требуется «...ростом правонарушаемости в стране, включая экологическую правонарушаемость, широкоохватистостью коррупции, ослаблением государственного контроля (надзора) со стороны специально уполномоченных органов, недостаточной эффективностью работы судов и рядом других факторов» [1]. Мы считаем, что необходима диагностика развития неблагоприятной ситуации в сфере экологии. Во-первых, диагностика относится к переходному периоду становления системы природоохраны в стране. Во-вторых, она является ключевым обстоятельством, требующим нового качества прокуратуры на современном этапе формирования системы государственного управления в стране. Структура органов экологического контроля на протяжении двух десятилетий росла и трансформировалась, образовывались новые формы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления (согласно конституции РФ от 1993 г. не входящими в систему государственной власти).

На время активного становления системы государственно-муниципального управления прокуратура помимо основной своей функции — надведомственного надзора — выполняла отведенную законом функцию замены отсутствующих или неудовлетворительно работающих государственных структур контроля.

Однако когда эти структуры в целом сформированы, возникает необходимость в постоянном контроле экологической ситуации на местах в пределах их компетенции. В этой ситуации замещение природоохранной прокуратурой пло-

хо работающих структур исполнительной власти прокурорскими методами контроля, пресечения противоправной деятельности создает условия для манипуляций и уклонения контролирующих органов от возложенных законом обязанностей, в результате чего прокурорский надзор, будучи перегруженным контрольными функциями, не может в полной мере выйти на новый уровень в системе государственной природоохраны, чтобы усилить надзор за деятельностью исполнительных органов.

Природоохранная прокуратура работает в этом направлении: «Мы постоянно, — отмечает В.А. Солдатова, — понуждаем органы власти, местного самоуправления, хозяйствующие субъекты Поволжья решать экологические проблемы, многие из которых десятилетиями были вне поля их зрения и стали решаться лишь в результате принимаемых прокуратурой мер» [2]. В этом и состоит основа деятельности органов природоохранной прокуратуры: создать условия, при которых органы и должностные лица государственного и муниципального контроля не видели бы иного пути, кроме как четко и неукоснительно исполнять нормы действующего российского природоохранного законодательства.

Однако вопрос о повышении эффективности природоохранной прокуратуры в значительной мере связан с недостатком каких-либо полномочий или с межведомственным взаимодействием. Это взаимодействие носит многоплановый характер, включая в себя «...взаимный обмен информацией; согласование плановых мероприятий; проведение совместных или одновременных проверок исполнения законов; совместное участие в заседаниях коллегий, координационных и оперативных совещаний; проведение совместных учебных занятий; совместная подготовка учебной литературы; совместная подготовка проектов нормативных правовых актов; привлечение специалистов из органов экологического контроля и других органов для участия в прокурорских проверках исполнения названного законодательства; совместное (согласование) проведение предупредительно-профилактической работы; согласование мер реагирования по устранению выявленных нарушений законов» [5].

Особую важность представляет координация оперативной работы с органами МВД по пресечению правонарушений в сфере экологии. Но это отдельная тема для исследования. Что касается остальных вопросов взаимодействия, то помимо специфических экспертных знаний прокуратура наделена всей полнотой полномочий самостоятельно и эффективно реагировать в пределах своей компетенции на факты правонарушений. Даже такая условно профилактическая мера, как предупреждение, фигурирует в качестве акта прокурорского реагирования в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [7. С. 138–139]. Это обосновано тем, что надведомственный надзор должен быть обеспечен полноценным инструментарием и быть независимым от поднадзорных структур для эффективного исполнения своей правоохранительной функции в системе государственной природоохраны.

Это предположение базируется на представлении о том, что эффективно работающий механизм государственной природоохраны представляет собой

сложную систему: законодатель, закон, исполнительный орган, прокурорский надзор, суд, гражданин. Деятельность этих элементов представляет собой государственный механизм природоохраны. Все его элементы взаимосвязаны, и каждый из них, в свою очередь, незаменимо обеспечивает деятельность остальных. В целях оптимизации работы государственного природоохранного механизма прокурорский надзор в экологической сфере необходимо освободить от параллельных с контрольными органами функций контроля за соблюдением природоохранного законодательства субъектами коммерческой и некоммерческой деятельности. Если на примере природоохранной деятельности эта реформа продемонстрирует свою эффективность, то появится эмпирическое обоснование для трансляции измененной нормы и на прокуратуру в целом.

Таким образом, перспективы повышения эффективности работы природоохранной прокуратуры связаны с усилением функции надзора и возложением контрольных функций за соблюдением природоохранного законодательства на соответствующие органы исполнительной власти. Решение проблемы состоит в выравнивании баланса функциональных обязанностей в государственной системе законности в соответствии с системным распределением функций органов власти. Как и в государстве в целом, в природоохранной деятельности законодательная ветвь должна издавать законы, исполнительная — приводить их в действие, а прокуратура — осуществлять надзор за исполнением законов.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Винокуров А.Ю.* Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры российской федерации: автореф. дисс. ... докт. юр. наук. — М., 2006.
- [2] *Едрышева М.Б.* Течет река Волга (интервью с В.А. Солдатовой) // Прокурор. — 2012. — № 2.
- [3] Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.). URL: <http://www.kremlin.ru/news/15177>.
- [4] Приказ Генерального прокурора Российской Федерации «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» от 7 мая 2008 г. № 84. URL: <http://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14265>.
- [5] *Пустовалова О.А.* Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.
- [6] Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
- [7] Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

ENVIRONMENTAL EXPERTISE IN LAW ENFORCEMENT PROSECUTION

V.V. Chernyshev

Department of Judicial Authority, Law-Enforcement and Human Rights Activity
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The present article is devoted to one of the actual directions in research of law-enforcement activity in Russia — a problem of improvement of public prosecutor's supervision in the sphere of nature protection activity. This question is considered by the author in a context of development of law-enforcement system of the Russian Federation.

Key words: prosecutor's office, law-enforcement activity, protection, Russia, Russian Federation, nature protection activity, nadvedomstvenny supervision.

REFERENCES

- [1] *Vinokurov A.Ju.* Problemy sovershenstvovaniya prirodoohrannoj dejatel'nosti prokuratury rossijskoj federacii: avtoref. diss. ... dokt. jur. nauk. — M., 2006.
- [2] *Edrysheva M.B.* Techet reka Volga (interv'ju s V.A. Soldatovoj) // *Prokuror*. — 2012. — № 2.
- [3] Osnovy gosudarstvennoj politiki v oblasti jekologicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2030 g. (utv. Prezidentom RF ot 30 aprelja 2012 g.). URL: <http://www.kremlin.ru/news/15177>.
- [4] Prikaz General'nogo prokurora Rossijskoj Federacii «O razgranichenii kompetencii prokurorov territorial'nyh, voennyh i drugih specializirovannyh prokuratur» ot 7 maja 2008 g. № 84. URL: <http://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14265>.
- [5] *Pustovalova O.A.* Sovershenstvovanie prokurorskogo nadzora za ispolnieniem jekologicheskogo zakonodatel'stva: avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. — M., 2011.
- [6] Federal'nyj zakon «O prokurate Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tantPljus».
- [7] Federal'nyj zakon «O protivodejstvii jekstremistskoj dejatel'nosti» // SPS «Konsul'tantPljus».