

На правах рукописи

**Пустовалова
Олеся Александровна**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Специальность:

12.00.11 – судебная власть, прокурорский надзор
организация правоохранительной деятельности

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской
Федерации
Винокуров Юрий Евгеньевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Ястребов Владислав Борисович

кандидат юридических наук
Добрецов Денис Григорьевич

Ведущая организация: НОУ ВПО «Московская академия
экономики и права»

Защита диссертации состоится 16 февраля 2012 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» _____ 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Взаимообусловленность развития природы и человечества касается не только социальной стороны истории людей, но и их развития как рода человеческого, объединяющего в некоторую целостность человеческие индивиды в их природно-биологическом и биосоциальном существовании, в котором существенную роль играют вопросы экологии, взаимодействия человека и общества в целом с окружающей средой.

Охрана окружающей природной среды – одна из наиболее актуальных проблем современности. От качества окружающей природной среды напрямую зависит жизнь конкретного человека, в том числе и будущих поколений. Взаимосвязь и влияние различных факторов, в том числе природных, на продолжительность жизни человека неопровержимо доказана.

В настоящее время уровень загрязнения окружающей природной среды в России очень высокий, в связи с чем в современных условиях жизни и хозяйствования особенно остро стоит проблема охраны окружающей среды и ее отдельных объектов в целях соблюдения одного из основных прав человека – на благоприятную окружающую среду.

Основными проблемами в сфере экологии являются ухудшение качества атмосферного воздуха, повышение уровня шума, загрязнение водоемов, почв, исчезновение лесов, зеленых зон, парков, отдельных видов рыб, птиц и животных, превращение страны, если можно так выразиться, в сплошную мусорную свалку, воздействие вредных химических веществ на продукты питания и это далеко не полный перечень экологических проблем современного мира которые необходимо решать в ближайшее время.

Охрана окружающей природной среды – это одна из актуальных задач современности, решение которой не терпит отлагательства. Речь здесь идет об охране природой среды от отрицательных последствий многогранной в целом общественно необходимой деятельности людей правовыми, техническими, экономическими, биологическими и другими средствами. Наибольшую роль в этом играет правовая охрана окружающей природной среды, выражающаяся:

- в установлении государством и его специально уполномоченными органами строго обязательных для физических и юридических лиц норм и правил;

- в осуществлении постоянного активного государственного контроля за исполнением должностными лицами, гражданами и юридическими лицами независимо от форм и собственности, подчиненности и подведомственности этих норм и правил;

- в применении компетентными государственными органами соответствующих санкций к физическим и юридическим лицам, нарушающим экологическое законодательство.

Государственным органом, осуществляющим в Российской Федерации надзор за исполнением законов, включая и экологическое законодательство, является прокуратура. Осуществляемый ею надзор носит надведомственный характер и распространяется, в том числе на органы, наделенные функциями экологического контроля, и служит побудительным фактором совершенствования их деятельности.

Как показало проведенное автором исследование, правозащитный потенциал прокуратуры в указанной сфере используется далеко не в полной мере. Во-первых, отдельные надзорные действия прокуроров являются малоэффективными, во-вторых, нередко поднадзорные объекты выпадают из сферы прокурорского надзора, в-третьих, некоторые прокурорские работники не овладели в должной мере тактикой и методикой надзора за исполнением экологического законодательства. В связи с этим, имеются резервы совершенствования прокурорского надзора за исполнением указанного законодательства.

Проблема совершенствования прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, является весьма актуальной. Это и определило выбор темы диссертационного исследования, основной целью которого соискатель ставит оказание практической помощи прокурорским работникам, непосредственно осуществляющим надзор за исполнением экологического законодательства, путем выработки научно обоснованных предложений, реализация которых в определенной мере поможет

совершенствованию этого значимого направления прокурорского надзора за исполнением законов.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства ранее рассматривались в методических работах, учебных пособиях и монографиях, направленных на оказание помощи прокурорским работникам в грамотной организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства и расследования преступлений в сфере охраны окружающей среды и природопользования (Рохлин В.И., Пинчук В.И., Сердюк В.М, Селиванов Н.А., Скоромникова К.С.).

Комплексный подход к освещению различных вопросов природоохранной деятельности прокуратуры, прежде всего с методологической точки зрения был осуществлен в научно-практическом пособии «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства» Виноградов В.П., Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю., Винокуров Ю.Е. (М., 1999). В данном издании помимо прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства рассматривались вопросы расследования органами прокуратуры экологических преступлений, надзора за следствием по делам об экологических преступлениях, участия прокуроров в рассмотрении судами уголовных и гражданских дел экологической направленности.

В последние годы было защищено несколько кандидатских диссертаций: Агеев А.А. (М., 1998 г.), Виноградов В.П. (М., 1999 г.), Иванов В.Е. (М., 2006 г.) и одна докторская диссертация - Винокуров А.Ю. (М., 2006 г.) - посвященная отдельным вопросам прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, однако ряд вопросов данного направления прокурорского надзора остались неисследованными. В частности, нуждается в обобщении сложившаяся в последние годы практика прокурорского надзора в рассматриваемой сфере. Данное обстоятельство говорит о необходимости комплексного подхода к рассматриваемой деятельности органов прокуратуры в современных условиях.

Целью исследования являются разработка теоретических основ прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства и обоснование основных направлений повышения его эффективности.

Задачами исследования являются:

- раскрытие содержания (предмета) прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства и определение его роли и общественной значимости в обеспечении законности в экологической сфере как основного фактора оздоровления окружающей среды;

- выделение основных поднаправлений прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства;

- определение отличий природоохранной деятельности прокуратуры от аналогичной деятельности других органов;

- формулирование первоочередных задач природоохранной деятельности прокуратуры на современном этапе и установление основных факторов и недостатков, сдерживающих их выполнение прокурорами;

- обоснование предложений, направленных на совершенствование законодательства об организации и деятельности прокуратуры;

- анализ состояния природоохранной деятельности прокуратуры и определение на его основе как положительных, так и отрицательных тенденций;

- анализ полномочий прокуроров, направленных на выявление и на устранение нарушений экологического законодательства, а также обстоятельств этому способствующих, определение достаточности этих полномочий;

- рассмотрение предупредительно-профилактической деятельности прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства;

- определение основных направлений повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства.

Объектом исследования выступают правоотношения, возникающие в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства.

Предметом исследования являются проблемы, связанные с обеспечением эффективности реализации полномочий прокуроров при осуществлении надзора за исполнением экологического законодательства на всех стадиях надзорного процесса, и определение основных направлений его совершенствования и в первую очередь определение форм и методов работы, приносящих лучшие результаты в плане укрепления законности.

Методология и методика исследования. Настоящее исследование проводилось на основе положений современной философской науки. Оно опиралось на прочную правовую, теоретическую и эмпирическую базу. При проведении исследования использовался общенаучный диалектический метод познания, а также частно-научные методы, широко применяемые в гуманитарных науках, а в частности метод правового регулирования, исторический, сравнительно-правовой, логический, статистический, и другие различные методы.

Правовая база исследования состоит из: Конституции Российской Федерации, законодательства, регулирующего организацию и деятельность прокуратуры, и в первую очередь Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», экологическое законодательство, регулирующее общественные отношения в области природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности, подзаконные, в том числе ведомственные правовые акты, регламентирующие вопросы преимущественно укрепления законности и правопорядка в стране, обеспечения прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц.

Теоретическую базу исследования составили научные труды:

- в области законности, криминологии и прокурорского надзора (в основном в части повышения его эффективности) – С.С. Алексеева, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, В.П. Божьева, А.Д. Бойкова, И.С. Викторова, В.П. Виноградова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, В.В. Гаврилова, С.И. Герасимова, В.З. Гущина, В.Г. Даева, Г.В. Дашкова, А.И. Долговой, С.А. Емельянова, В.К. Звирбуля, В.Е. Иванова, А.Б. Карлина, В.В. Ключкова, А.Ф. Козлов, А.Ф. Козусева, М.В. Королевой, П.Н. Кудрявцева, В.Д. Ломовского, В.Г. Мелкумова, Л. А. Николаевой, В.П. Рябцева,

А.Ф. Смирнова, Б.М. Спиридонова, К.Ф. Скворцова, В.И. Шинда, В.Б. Ястребова и других;

- в области экологии и экологического права – Е.Н. Абаниной, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, Н.Н. Веденина, А.К. Голиченкова, Н.А. Гейт, Т.А. Дикановой, О.Л. Дубовик, В.Д. Ермакова, Б.В. Ерофеева, Е.Н. Колотинской, С.Я. Казанцева, Н.В. Кичигина, И.О. Красновой, М.Я. Лемешева, Г.И. Осипова, М.В. Пономарева, В.В. Петрова, А.Ю. Семьянова, Е.А. Сухова, О.В. Зенюкова, В.А. Шкурко, А.В. Яблокова и других.

Эмпирическая база исследования состоит из данных официальной статистики о работе прокуроров в экологической сфере (по форме П) за последние пять лет, обзоров и аналитических справок органов прокуратуры Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры и входящих в ее состав межрайонных природоохранных прокуратур, в Кашинской и Осташковской районных прокуратурах Тверской области, материалов и документов, отражающих различные аспекты природоохранной деятельности органов прокуратуры за 2003-2010 годы, докладных записок, информации, информационных писем, материалов коллегий и координационных совещаний федерального и регионального уровня, посвященных вопросам экологического характера, планов работы и других материалов, отражающих практику работы природоохранных и других прокуратур, научных публикаций в юридических изданиях, статистических отчетах и справочно-аналитических документах природоохранных органов, государственных докладов о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации за 2000-2009 гг.

В процессе работы было изучено 90 материалов проверок исполнения экологического законодательства, 94 плана или программ проведения этих проверок, 56 требований о проведении проверок природоохранными и другими органами, 25 документов методического характера, 50 протестов об отмене или проведении в соответствие с законом незаконных правовых актов и 7 заявлений в суды о признании правовых актов недействующими или недействительными, 150 представлений об устранении нарушений закона, 80 постановлений о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, 65

предостережений о недопустимости нарушения закона, 40 постановлений (ходатайств), направленных руководителям следственных органов с постановкой вопроса о возбуждении уголовных дел, 70 исковых заявлений в суды о возмещении ущерба, причиненного нарушениями экологического законодательства, а также о понуждении к выполнению природоохранных требований, 22 информации о состоянии законности, направленные в органы представительной и исполнительной власти регионального и местного уровней.

Научная новизна исследования. В диссертации реализован комплексный, системный подход в исследовании широкого круга вопросов совершенствования прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства и, в частности:

- выявлены недостатки в работе, снижающие качественные характеристики прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства;

- показано возрастание роли и значения важнейшего направления прокурорского надзора за исполнением законов в области оздоровления окружающей природной среды;

- установлены причины и условия, способствующие нарушениям экологического законодательства,

- определены основные направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением указанного законодательства;

- внесены предложения, направленные на совершенствование законодательства об организации и деятельности прокуратуры.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В качестве предмета прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства выступает выявление, пресечение, устранение и предупреждение нарушений названного законодательства и способствующих этому обстоятельств, включая и принятие мер к привлечению к ответственности виновных в нарушении законов лиц. Объектом прокурорского надзора за исполнением указанного законодательства является сфера правовых отношений, субъектами которых выступают перечисленные в ст. ст. 21 и 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» государственные органы, общественные организации, должностные лица, руководители

коммерческих и некоммерческих организаций и другие субъекты, на которых распространяется юрисдикция органов прокуратуры.

2. Предпосылками осуществления качественного и эффективного прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства необходимо: прочное знание прокурорами данного законодательства и практики его применения; четкое представление о задачах, стоящих перед рассматриваемым направлением прокурорского надзора за исполнением законов на современном этапе; о реальных полномочиях и возможностях органов, осуществляющих государственный контроль в сфере охраны окружающей среды, и умение организовать взаимодействие с ними по вопросам предупреждения правонарушений; мастерское, творческое владение тактикой и методикой прокурорского надзора; умение организовать работу прокурора на научной основе.

3. Выявленными автором, факторами, отрицательно влияющими на эффективность прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, являются: проведение проверок без надлежащей предварительной подготовки к ним; не установление в ходе проверок причин выявленных нарушений и способствующих им обстоятельств; составление актов прокурорского реагирования, с нарушением предъявляемых к ним требований; низкий уровень методического обеспечения прокуроров и другие факторы.

4. В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, предлагается:

- в качестве субъектов надзора (за исполнением законов, за которыми осуществляется прокурорский надзор) определить предприятия, учреждения, организации, общественные организации, объединения, движения и граждан;

- закрепить, что надзор осуществляется не за исполнением законов, а за исполнением законодательства, поскольку законы не могут охватить правовым регулированием всего многообразия общественных отношений и многие отношения в связи с этим регулируются подзаконными актами;

- наделить всех прокурорских работников, включая и помощников прокуроров, правом внесения актов прокурорского реагирования;

- предоставить право прокурорам выносить постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении и объявлять предостережение о недопустимости нарушения закона распространить на всех физических лиц, включая граждан;

- восстановить права прокурора на возбуждение уголовного дела, о снятии имеющихся ограничений на право прокурора обращаться с исками в суды общей юрисдикции и в арбитражные суды в защиту физических и юридических лиц;

- закрепить обязанность прокуроров участвовать в предупредительно-профилактической работе;

- закрепить в законодательстве императивную обязательность требований прокуроров и следователей, вытекающих из их полномочий, и усиление ответственности за их невыполнение;

- установить конкретные сроки исполнения требований прокуроров (проведения проверок, ревизий, аудиторских проверок и иных требований).

Соответствующие изменения надлежит внести в Уголовно-процессуальный, Гражданский процессуальный, Арбитражный процессуальный кодексы и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

5. Обосновывается необходимость кодификации экологического законодательства путем подготовки и принятия Кодекса об экологической безопасности, объединяющего правовые нормы в сфере природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности населения и территорий, закрепления экологических прав и обязанностей юридических и физических лиц. Создание такого нормативно-правового акта существенно сократит количество законодательных и подзаконных актов в экологической сфере, а следовательно, в определенной степени облегчит осуществление прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства.

6. Авторская разработка: а) частных методик проведения проверок исполнения экологического законодательства в конкретных природоохранных органах, в виде методического пособия: «Настольной книги природоохранного прокурора»; б) проекта Приказа Генерального прокурора Российской

Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства».

Теоретическое и практическое значение результатов проведенного исследования. Данная диссертация представляет собой комплексное исследование теоретических и практических проблем совершенствования прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства. Практическое значение работы заключается в том, что сделанные в ходе исследования выводы, предложенные пути повышения качества и эффективности прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, а также ряд рекомендаций направленных на совершенствование практики прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, могут быть использованы в практической деятельности как работниками органов прокуратуры всех уровней, так и должностными лицами природоохранных органов в целях повышения уровня экологической безопасности.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения настоящего исследования изложены диссертантом в 20 опубликованных научных статьях, три из которых в рецензируемом научном издании, входящем в перечень, сформированный Президиумом Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации, в одном справочном пособии, общим объемом 7,3 п.л.

Ряд положений диссертационного исследования легли в основу выступлений с докладами и сообщениями на научных конференциях: научная конференция в ННОУ ВПО МосГУ (г. Москва, 2008 г.), «круглый стол» в ННОУ ВПО МосГУ (г. Москва, 2009 г.); XIV научная конференция аспирантов и докторантов ННОУ ВПО МосГУ (г. Москва, 2009 г.); XV научная конференция аспирантов и докторантов ННОУ ВПО МосГУ (г. Москва, 2009 г.).

Результаты проведенного исследования могут быть использованы:

- в процессе преподавания учебной дисциплины «Прокурорский надзор», «Экологическое право» в высших юридических и иных учебных заведениях;

- в системе повышения квалификации прокурорских кадров;
- в процессе подготовки методических пособий и разработок для прокуроров;
- в законотворческом процессе;
- при подготовке приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации и нижестоящих руководителей органов прокуратуры;
- в последующих научных исследованиях, посвященных прокурорскому надзору;
- в практической деятельности прокуроров, организующих и осуществляющих надзор за исполнением экологического законодательства и иного законодательства.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих двенадцать параграфов, заключения, списка использованной литературы и нормативных актов, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной диссертантом темы, определяются предмет, цель, задачи исследования, раскрывается содержание правовой, теоретической и эмпирической базы, на которых основывается исследование, дается характеристика научной новизне работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, и отражается степень апробации результатов проведенного исследования, а также даются предложения о возможных направлениях использования данных результатов.

Первая глава «Правовые меры обеспечения исполнения экологического законодательства и роль в этом органов прокуратуры» посвящена определению состояния исполнения экологического законодательства и установлению причин допускаемых нарушений природоохранных норм в Российской Федерации в настоящее время, определению роли прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, как надведомственной формы контроля со стороны государства с целью укрепления законности в сфере экологии.

В первом параграфе *«Характеристика экологического законодательства как сфера прокурорского надзора»* приводится характеристика экологического законодательства, определяется, что прочное, хорошее знание прокурорами как национального, так и международного экологического законодательства является серьезной предпосылкой успешного осуществлением надзора за его исполнением.

Проведенный анализ экологического законодательства позволяет его рассматривать как систему нормативных правовых актов (нормативно-правовую систему), являющуюся составной частью правовой системы России. В настоящее время федеральная нормативно-правовая система включает международные правовые акты, Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные акты палат Федерального Собрания, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты министерств и ведомств, государственных комитетов и иных федеральных органов исполнительной власти, а также органов субъектов Российской Федерации.

Законодательство об охране окружающей природной среды подвержено значительным изменениям: принимаются новые акты, отменяются устаревшие акты, вносятся изменения в ранее действующие акты. Это в немалой степени затрудняет процесс исполнения законодательства и осложняет прокурорский надзор за его исполнением. В связи с этим сотрудники прокуратуры обязаны быть в курсе изменений, происходящих в законодательстве в сфере экологии.

Во втором параграфе *«Состояние исполнения экологического законодательства в Российской Федерации»* проводится анализ информации об экологической обстановке в настоящее время в регионах (области, городе, районе) и ее изменениях, о состоянии исполнения экологического законодательства и причинах допускаемых нарушений природоохранных норм.

Исследование состояния государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды свидетельствует о его ослаблении и неспособности в современных условиях обеспечить благоприятные условия проживания населения и сохранение природных богатств страны. В этих условиях особую актуальность приобретают

неукоснительное соблюдение всеми юридическими и физическими лицами экологического законодательства и усиление контроля за его исполнением, что является непременным условием укрепления законности в сфере экологии. В данной ситуации непременно возрастает роль прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, обеспечением экологической безопасности страны.

В третьем параграфе *«Органы, осуществляющие государственный контроль (надзор) за исполнением экологического законодательства, и их компетенция»* утверждается, что знание компетенции органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) за исполнением экологического законодательства, помогает прокурорам правильно организовать работу, избегая дублирования в ней, максимально использовать возможности органов контроля и в конечном итоге добиваться лучших результатов в надзоре за исполнением экологического законодательства.

Функции общего экологического контроля осуществляют органы представительной и исполнительной власти всех уровней, включая и органы местного самоуправления, которые наделены соответствующими полномочиями.

Специализированный государственный контроль (надзор) за исполнением экологического законодательства, осуществляют специально уполномоченные на то федеральные органы исполнительной власти, наделенные соответствующей компетенцией, которые образованы в соответствии с Указом Президента РФ от 12.05.2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» с последующими изменениями и дополнениями. Органами осуществляющие функции экологического контроля являются: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации; Министерство промышленности и торговли Российской Федерации; Министерство сельского хозяйства Российской Федерации; Министерство экономического развития Российской Федерации; Министерство энергетики Российской Федерации; Министерство Внутренних дел Российской Федерации; Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных

бедствий; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство по недропользованию; Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по управлению государственным имуществом; Федеральное агентство по рыболовству.

Контрольные функции за исполнением экологического законодательства в определенной мере осуществляют и ряд других органов.

В четвертом параграфе *«Прокурорский надзор как способ обеспечения законности в сфере экологии»* дается анализ деятельности прокуратуры по надзору за исполнением экологического законодательства, как одного из важнейшего способа обеспечения законности и как направление прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. В нем также формулируются понятия предмета и объекта прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства.

Проведенное диссертантом исследование показало, что предметом прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства можно считать выявление нарушений названного законодательства, их пресечение и устранение, восстановление нарушенной законности, привлечение правонарушителей к ответственности и принятие мер по предупреждению подобных нарушений в будущем.

Объектом прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства является сфера правовых отношений, субъектами (сторонами) которых выступают указанные в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органы публичной власти, должностные лица,

руководители коммерческих и некоммерческих организаций и другие субъекты, на которые распространяется юрисдикция органов прокуратуры.

Прокуроры осуществляют надзор не только за исполнением законов, но и за многочисленными подзаконными актами. Иными словами, они осуществляют надзор за исполнением законодательства, основу которого составляют законы, обладающие высшей юридической силой по отношению к подзаконным актам. Термин «закон», употребляемый в ст. 1 и 21 Закона о прокуратуре, следует понимать в собирательном значении, близком к понятию «законодательство».

Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства должен стать приоритетным направлением прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Ухудшение здоровья населения России требует активизации и совершенствования деятельности всех институтов так или иначе положительно влияющих на состояние окружающей природной среды в особенности контрольно-надзорных, к которым относятся органы прокуратуры.

Вторая глава «Организация работы прокуратуры по надзору за исполнением экологического законодательства» посвящена определению первоочередных задач прокурорского надзора за исполнением названного законодательства и раскрытию содержания данного вида деятельности прокуратуры. В ней систематизируется информация, необходимая прокурорским работникам для эффективного осуществления надзорной деятельности, в том числе определяются источники получения данной информации, исследуются особенности взаимодействия прокуратуры с органами контроля и другими органами при осуществлении надзора за исполнением экологического законодательства.

В первом параграфе «Первоочередные задачи прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства» дается обоснование, что прокуратура относится к числу государственных органов, решающих, в том числе в объеме своей компетенции, задачи в области охраны природы с помощью организационно-правовых средств, реализация которых направлена на укрепление экологического правопорядка и экологической безопасности на территории Российской Федерации.

В обобщенном виде первоочередные задачи прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства выглядят следующим образом: охрана прав граждан на благоприятную окружающую среду; достижение средствами прокурорского надзора прекращения загрязнения вод и почв, истребления лесов и иной растительности, снижения вредных выбросов в воздушную среду и прекращения иных различных экологических правонарушений; всяческое содействие активизации и совершенствованию деятельности органов, осуществляющих контроль за соблюдением экологического законодательства.

Во втором параграфе *«Содержание организации работы прокуратуры по надзору за исполнением экологического законодательства»* раскрываются особенности содержания организации работы по надзору за исполнением экологического законодательства.

Под организацией работы прокуратуры за исполнением экологического законодательства, а равно и всего законодательства понимается совокупность взаимосвязанных и взаимодополняемых мер (мероприятий, элементов) по подбору, расстановке, повышению квалификации прокурорских кадров, постоянному регулированию их деятельности, обеспечению их всеми необходимыми средствами, сбору и анализу информации, анализу работы прокуратуры и ее оценке, планированию работы, контролю за выполнением планов, объединению усилий прокуратуры и других органов в целях достижения высоких конечных результатов в плане укрепления законности.

Работа рассматриваемого направления прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов организуется с учетом относительно многих факторов, а именно: состояния исполнения экологического законодательства; динамики правонарушаемости и их общественной опасности; состояния работы органов экологического контроля; загруженности органов прокуратуры другой работой и в особенности первоочередного исполнения; реакции населения на факты загрязнения окружающей природной среды и других.

Третий параграф *«Информационное обеспечение прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства как основа научно-*

обоснованного планирования» посвящен вопросам информационного обеспечения прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства как основы научно-обоснованного планирования. В данном параграфе раскрываются основные виды информации, необходимой прокурорам, осуществляющим надзор в экологической сфере, для успешного решения всех задач, стоящих перед данным видом деятельности прокуратуры.

По мнению диссертанта, для успешного осуществления данного направления прокурорского надзора прокурорам необходимо обладать следующими видами информации: правовой, методической, о состоянии исполнения экологического законодательства, о нарушениях экологического законодательства, о деятельности правоохранительных, природоохранных и иных органов по обеспечению исполнения экологического законодательства.

Полученная информация о нарушениях экологического законодательства подлежит тщательному анализу. Такой анализ позволяет видеть реальное состояние окружающей природной среды, вред, причиненный различными экологическими нарушениями, результативность мер по борьбе с нарушениями экологического законодательства и роль в этом природоохранных и правоохранительных органов, а также самой прокуратуры.

Глубокий и всесторонний анализ поступающей информации позволяет прокурорам правильно определить содержание первоочередных плановых мероприятий, которые в наибольшей степени могут способствовать оздоровлению окружающей среды, предупреждению наступления вредных последствий.

Четвертый параграф *«Организация взаимодействия органов прокуратуры с органами контроля и другими органами при осуществлении надзора за исполнением экологического законодательства»* посвящен вопросам организации взаимодействия органов прокуратуры с органами контроля и другими органами при осуществлении надзора за исполнением экологического законодательства.

Организация взаимодействия органов прокуратуры с органами контроля, правоохранительными и иными органами являются одним из важнейших элементов организации работы. Основными направлениями взаимодействия

органов прокуратуры с правоохранительными, контролирующими и другими органами при осуществлении надзора за исполнением экологического законодательства являются: 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.

Третья глава – «Полномочия прокуроров по надзору за исполнением экологического законодательства» посвящена исследованию предоставленных прокурорам полномочий при осуществлении надзора за исполнением экологического законодательства, раскрытию содержания деятельности прокуроров по предупреждению нарушений экологического законодательства и обоснованию основных направлений повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства.

Первый параграф «Полномочия прокуроров, направленные на выявление нарушений экологического законодательства и установление обстоятельств, способствующих этому» посвящен полномочиям прокуроров, направленным на выявление нарушений экологического законодательства, предусмотренным ч. 1 ст. 22 закона «О прокуратуре Российской Федерации».

При организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства и, в особенности в процессе выявления нарушений законов, прежде всего в природоохранных прокуратурах, используется весь арсенал полномочий, предусмотренных законом о прокуратуре. При этом деятельность прокуроров по надзору за исполнением экологического законодательства имеет ряд особенностей.

Так, прокурорами в большинстве случаев проводятся проверки исполнения названного законодательства в органах природоохранного контроля. Что касается проверок исполнения экологического законодательства на природоохранных объектах, то их, как правило, проводят природоохранные контролирующие органы, в том числе и по требованию прокуроров. Проверки в этих органах обычно проводятся с привлечением соответствующих специалистов, обладающих специальными знаниями и квалификацией, что позволяет более качественно проводить их.

По мнению диссертанта, для успешного осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, необходимо закрепить в Законе о прокуратуре обязанность прокуроров устанавливать и устранять обстоятельства, способствующие нарушениям законов. Данное положение способствовало бы повышению эффективности прокурорского надзора и предупреждению правонарушений.

Второй параграф *«Полномочия прокуроров, направленные на устранение нарушений экологического законодательства и обстоятельств, способствующих этому»* посвящен полномочиям прокуроров, направленным на устранение нарушений экологического законодательства.

Устранение выявленных правонарушений – одна из задач прокурорского надзора. В зависимости от характера нарушений экологического законодательства, их причин, распространенности правонарушений, их повторности, наступивших и возможных в будущем вредных последствий, степени вины правонарушителей, задач, которые стоят перед прокурором, избирается то или иное средство реагирования, тот или иной акт прокурорского надзора. Применяются обычно такие средства реагирования и акты прокурорского надзора, избираются такие его формы, которые позволяют достигать наибольшего эффекта, и наиболее быстро в плане пресечения и предупреждения нарушений экологического законодательства.

Проведенное изучение практики реагирования на нарушения экологического законодательства показало, что прокуроры в той или иной мере используют все правовые средства реагирования, предоставленные им законом. Однако установлено, что в актах прокурорского реагирования порой не

отражаются причины нарушений экологического законодательства и способствующие им обстоятельства, не называются конкретные нарушители и лица, попустительствующие, требования прокурора иногда формулируются неконкретно, или отсутствуют ссылки на закон, который нарушен. Подобные недостатки снижают эффективность прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства и не должны допускаться в будущем.

Третий параграф *«Деятельность прокуроров по предупреждению нарушений экологического законодательства»* посвящен исследованию деятельности прокуроров, направленной на предупреждение нарушений экологического законодательства, что, по мнению диссертанта, является актуальным для исследуемой сферы прокурорского надзора.

Предупреждение нарушений экологического законодательства, как и любого иного законодательства – это задача, решаемая в той или иной мере органами представительной и исполнительной власти всех уровней, природоохранными органами федерального, регионального и муниципального уровней, общественными организациями, правоохранительными органами включая и органы прокуратуры путем использования разного рода мер идеологического, воспитательного, образовательного, правового, экономического, технического и иного характера.

Активно осуществляемый компетентный прокурорский надзор является серьезным средством предупреждения нарушений экологического законодательства. Лучшие результаты в плане предупреждения правонарушений могут достигаться тогда, когда надзорные действия прокуроров дополняются профилактическими мероприятиями. По мнению диссертанта, в законе о прокуратуре следовало бы закрепить полномочия прокуроров, направленные на предупреждение нарушений законов и их обязанность осуществлять профилактическую деятельность.

В параграфе содержится описание направлений деятельности прокуроров по предупреждению нарушений экологического законодательства, приводятся результаты анкетирования прокурорских работников, подтверждающие правильность и обоснованность данных направлений.

Четвертый параграф «*Основные направления повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства*» посвящен основным направлениям повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства.

Основная оценочная категория прокурорского надзора за исполнением законов – это эффективность. Повышение эффективности, в частности, прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства следует добиваться в основном путем устранения недостатков и упущений в работе на всех стадиях надзорного процесса, а также посредством совершенствования законодательства, как регулирующего организацию и деятельность прокуратуры, так и экологического законодательства, совершенствования методического обеспечения органов прокуратуры.

В параграфе исследуется понятие эффективности прокурорского надзора, его цели (задачи), формулируются и обосновываются основные направления повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства.

В заключении на основе проведенного исследования излагаются положения и выводы, а также обобщаются внесенные предложения, направленные на совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства.

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в следующих научных работах:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определённых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Пустовалова О.А. Основные направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства

// Современное право. 2010. № 4 (1). С. 30-33. – 0,3 п.л.

2. Пустовалова О.А. Деятельность прокуроров по предупреждению нарушений экологического законодательства //Закон и право. 2011. № 5. С. 114-116. – 0,2 п.л.

3. Пустовалова О.А. «Основные направления совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации» // Закон и право. 2011. № 6. С. 97-98. – 0,1 п.л.

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

4. Винокуров Ю.Е., Пустовалова О.А. Надзор за исполнением экологического законодательства как одно из приоритетных направлений деятельности прокуратуры // Актуальные вопросы российского права / Сборник научных статей. Вып. 8. М.: Изд-во МосГУ, 2008. С. 74-76. – 0,1 п.л

5. Пустовалова О.А. Экологическое воспитание в семье // Материалы научной конференции Проблемы укрепления семьи в России (правовой аспект). М.: Изд-во МосГУ, 2008. С. 63-66. – 0,1 п.л.

6. Пустовалова О.А. Состояние исполнения экологического законодательства в Российской Федерации // Актуальные вопросы российского права / Сборник научных статей. Вып. 9. М.: Изд-во МосГУ, 2009. С.18-22. – 0,2 п.л.

7. Пустовалова О.А. Конституция об экологических правах граждан // Актуальные вопросы российского права / Сборник научных статей. Вып. 10. М.: Изд-во МосГУ 2009. С. 36-39. – 0,1 п.л.

8. Пустовалова О.А. Общие черты современного экологического кризиса и его осознание обществом и государством // Актуальные вопросы российского права / Сборник научных статей. Вып. 11. М.: Изд-во МосГУ, 2009. С. 30-34. – 0,1 п.л.

9. Пустовалова О.А. Право собственности на природные объекты и ресурсы // Актуальные вопросы российского права / Сборник научных статей. Вып. 11. М.: Изд-во МосГУ, 2009. С. 131-135. – 0,2 п.л.

10. Пустовалова О.А. Характеристика экологического законодательства как область прокурорского надзора // Актуальные вопросы российского права / Сборник научных статей. Вып. 13. М.: Изд-во МосГУ, 2009. С. 98-101. – 0,2 п.л.
11. Пустовалова О.А. Полномочия прокуроров при осуществлении надзора за исполнением экологического законодательства // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 105. М.: Изд-во МосГУ «Социум», 2009. С. 125-128. – 0,2 п.л.
12. Пустовалова О.А. Органы, осуществляющие государственный контроль (надзор) за исполнением экологического законодательства и их компетенция // Материалы научной конференции «Обеспечение национальной безопасности в экологической сфере (правовой аспект)» / М.: Изд-во МосГУ, 2009. С. 101-106. – 0,3 п.л.
13. Пустовалова О.А. Первоочередные задачи прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства // Актуальные вопросы российского права / Сборник научных статей. Вып. 16. М.: Изд-во МосГУ, 2010. С.123-128. – 0,3 п.л.
14. Пустовалова О.А. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности в сфере экологии // Научные труды Московского гуманитарного университета / Материалы XV конференции аспирантов и докторантов Московского гуманитарного университета. Вып. 114. М.: Изд-во МосГУ «Социум» 2010. С.108-112. – 0,2 п.л.
15. Пустовалова О.А. Взаимодействие прокуратуры с другими органами при осуществлении надзора за исполнением экологического законодательства // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 118. М.: Изд-во МосГУ «Социум». 2010. С. 139-146. – 0,4 п.л.
16. Пустовалова О.А. Содержание организации работы прокуратуры по надзору за исполнением экологического законодательства // Актуальные вопросы права и законности / Материалы «круглого стола» студентов и аспирантов 18 марта 2010 года. М.: Изд-во МосГУ, 2010. С. 57- 63. – 0,3 п.л.

17. Пустовалова О.А. Информационное обеспечение прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства как основа научно-обоснованного планирования. // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 121. М.: Изд-во МосГУ «Социум», 2010. С. 59-65. – 0,3 п.л.

18. Пустовалова О.А. Экологические проблемы в Российской Федерации и пути их преодоления // Актуальные вопросы российского права / Сборник научных статей. Вып. 19. М.: Изд-во МосГУ. С. 102-107. – 0,3 п.л.

19. Пустовалова О.А. Соотношение прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства с деятельностью контролирующих природоохранных органов // Актуальные вопросы российского права / Сборник научных статей. Вып. 20. М.: Изд-во МосГУ, 2010. С.113-117. – 0,2 п.л.

20. Пустовалова О.А. Полномочия прокуроров, направленные на устранение нарушений экологического законодательства // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 127. М.: Изд-во МосГУ «Социум», 2010. С. 20-26. – 0,4 п.л.

Справочное пособие:

21. Винокуров А.Ю., Выскуб В.С., Пустовалова О.А. Экологическое законодательство Российской Федерации. Справочное пособие для аспирантов и докторантов. – М.: Изд-во МосГУ, 2010. С. 1-69. – 2,2 п.л

Подписано в печать 26 декабря 2011 г. Заказ № ____.

Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.

Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.