

На правах рукописи

ВИНОКУРОВ

Александр Юрьевич

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специальность: 12.00.11 — судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности, адвокатура

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва — 2006

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин Московского гуманитарного университета

Научный консультант: доктор юридических наук,
Заслуженный юрист
Российской Федерации
Герасимов Сергей Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
Зайцев Олег Александрович

доктор юридических наук, профессор
заслуженный юрист
Российской Федерации
Рябцев Валерий Петрович

доктор юридических наук, профессор
заслуженный юрист
Российской Федерации
Ястребов Владислав Борисович

Ведущая организация: **Военный университет**

Защита состоится 28 декабря 2006 г. в 12 час. на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук при Московском гуманитарном университете по адресу: 111395, Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус №3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского гуманитарного университета.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Состояние законности в сфере природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности (экологической сфере), как показывает анализ статистических данных о работе органов прокуратуры, в настоящее время нельзя признать удовлетворительным. Согласно сведениям из формы федерального статистического наблюдения «П», за последние десять лет число выявленных прокурорами нарушений экологического законодательства выросло с 18531 в 1996 году до 130559 в 2005 году, то есть ровно в семь раз, что подтверждает не только тезис о повышении активности со стороны органов прокуратуры в рассматриваемой сфере при в целом неизменном численном составе прокурорских работников, но и кризисность ситуации с исполнением названного законодательства. Это, естественно, не может не отражаться на экологической обстановке в стране, которая также не дает поводов для оптимизма.

Достаточно процитировать положения *Концепции национальной безопасности*, утвержденной в новой редакции Указом Президента РФ от 10.01.2000 № 24, где прямо говорится о том, что «угроза ухудшения экологической ситуации в стране и истощения ее природных ресурсов находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать глобальность и важность этих проблем. Для России эта угроза особенно велика из-за преимущественного развития топливно-энергетических отраслей промышленности, изношенности основных фондов, отсутствия или ограниченного использования ресурсосберегающих технологий, низкой экологической культуры, несовершенства законодательства и иных негативных факторов. В этих условиях ослабление государственного контроля, недостаточная эффективность правовых и экономических механизмов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций увеличивают риск катастроф техногенного характера во всех сферах хозяйственной деятельности»¹. При этом к числу основных задач в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации названным документом отнесено «коренное улучшение экологической ситуации в стране».

В одобренном распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р Экологической доктрине Российской Федерации² важное место в решении эко-

¹ СЗ РФ. — 2000. — №2. — Ст. 170.

² Российская газета от 18.09.2002.

логических проблем отводится органам прокуратуры, которые в соответствии со ст. ст. 1 и 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляют функцию надзора за исполнением законов различными субъектами, в том числе и, в первую очередь, органами контроля.

Природоохранная деятельность прокуратуры в современных условиях становится исключительно важным направлением ее работы. Не случайно Генеральный прокурор РФ выделяет надзор за исполнением законов об экологической безопасности в числе приоритетных направлений надзорной деятельности прокуроров¹. В первую очередь это обусловлено тем, что в основном в результате несоблюдения должностными лицами, руководителями коммерческих и некоммерческих организаций и многими гражданами требований экологического законодательства обостряется экологическая ситуация во многих регионах страны и в целом в России, ухудшается естественная среда обитания людей, не обеспечивается их экологическая безопасность, истощаются природные ресурсы, а в конечном итоге нарушается закрепленное в ст. 42 Конституции России право граждан на благоприятную окружающую среду.

За ежегодно растущими показателями рассматриваемой деятельности российской прокуратуры, безусловно, стоит и накопленный опыт и интенсификация труда прокурорско-следственных кадров. Однако, говорить о достаточной эффективности такой деятельности на современном этапе преждевременно, поскольку сегодня в погоне за «цифрами», которые с чьей-то легкой руки стали едва ли не главным мерилом профессиональной пригодности специалистов в правоохранительной и контрольно-надзорной сферах, зачастую забывают о причинах и условиях выявленных правонарушений, не устранение которых во многом определяют дальнейший рост арифметических данных. Более того, расследование преступлений и участие прокуроров в судах, как логическое продолжение надзорной деятельности, далеко не всегда приводят к желаемому результату, а это прямо влияет на эффективность всей природоохранной деятельности. Имеются также недостатки в аналитической и в методической работе, без которых трудно акцентировать внимание на действительно актуальных направлениях надзора.

¹ См. **Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина**: Приказ Генерального прокурора РФ от 22.05.1996 № 30.

Кроме того, по нашему мнению, важным обстоятельством, не позволяющим органам прокуратуры в полной мере осуществлять поступательную (а не наступательную, как принято говорить в прокурорской среде) природоохранную деятельность, является отсутствие четко определенных на ведомственном уровне задач применительно ко всем направлениям и участкам прокурорско-следственной деятельности.

Следовательно, имеется необходимость в изучении состояния природоохранной деятельности прокуратуры на протяжении определенного периода, в выявлении типичных недостатков и определении конкретных факторов, снижающих ее эффективность, а также в выработке наиболее важных и действенных мер, направленных на улучшение работы органов прокуратуры в рассматриваемой сфере в целях повышения эффективности природоохранной деятельности.

Вышеизложенное обусловило выбор темы диссертационного исследования и определило ее актуальность.

Степень научной разработанности темы. Серьезные исследования различных вопросов, связанных с местом и ролью органов прокуратуры в укреплении законности в природоохранной сфере, начались в 1990-е годы, когда под воздействием назревших потребностей практики появилось немало работ методического характера, целью издания которых являлось, прежде всего, оказание помощи прокурорским работникам в грамотной организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства и расследовании преступлений в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Среди таких работ, в первую очередь, можно выделить пособия В.И. Рохлина, В.И. Пинчука, В.М. Сердюка «Расследование и прокурорский надзор по фактам нарушения природоохранного законодательства» (Ленинград, 1991), а также Н.А. Селиванова, К.С. Скоромникова «Расследование преступных загрязнений природной среды» (М., 1994), А.Н. Борецкого, Т.А. Дикановой, Н.А. Коровиной «Правовое регулирование контроля и надзора за исполнением законодательства об охране природы на водном транспорте» (М., 1995) и ряд других.

С 1992 года, то есть с момента образования в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ специализиро-

ванного отдела правовых проблем экологии и прокурорского надзора, начинают публиковаться тематические сборники научных статей, посвященных различным вопросам природоохранной деятельности российской прокуратуры и проблемам совершенствования экологического законодательства, подготовленных как учеными, так и практическими работниками. Они внесли безусловный положительный вклад в разработку теории прокурорского надзора в сфере экологии. В частности, различными авторами конспективно рассматривались такие вопросы как целесообразность специализации органов прокуратуры в природоохранной сфере, проблемы предупреждения экологических правонарушений средствами прокурорского надзора, повышение эффективности координационных мероприятий правоохранительных органов по борьбе с экологическими преступлениями и взаимодействия с органами государственного экологического контроля. При этом следует отметить вклад в развитие теоретических начал различных аспектов природоохранной деятельности прокуратуры таких ученых как О.П. Бедный, Т.А. Диканова, В.Д. Ермаков, Ю.Г. Жаркова, Э.Н. Жевлаков, Г.И. Осипов, А.Я. Сухарев и ряд других.

Наиболее комплексный подход к освещению различных вопросов природоохранной деятельности прокуратуры, прежде всего, с методологической точки зрения был осуществлен в пособии «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства» (М., 1999). В этом издании помимо, собственно, прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства рассматривались фрагментарно 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.

Наконец следует отметить, что во второй половине 1990-х гг. проблемы прокурорского надзора в сфере экологии становятся востребованными на диссертационном уровне. Были защищены кандидатские диссертации: в 1998 г. А.А. Агеевым на тему «Природоохранная деятельность органов прокуратуры Российской Федерации»; в 1999 г. В.П. Виноградовым в форме научного доклада на тему «Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна», в 2000 г. А.Ю. Винокуровым на тему «Прокурорский надзор за исполнением экологического законода-

тельства», в 2002 г. Д.Г. Добрецовым на тему «Прокурорский надзор как средство защиты экологических прав человека и гражданина».

Несмотря на повышенный интерес к исследованию проблем природоохранной деятельности прокуратуры, предметом исследования в перечисленных выше работах являлась в основном надзорная работа прокуроров. Данное обстоятельство говорит о необходимости более комплексного подхода к рассматриваемой деятельности органов прокуратуры, что и попытался сделать в настоящей работе диссертант.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с поступлением в органы прокуратуры информации о совершенных или готовящихся правонарушениях, а также с выявлением непосредственно органами прокуратуры противоправных деяний (включая издание незаконных правовых актов) в сфере природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности поднадзорными прокуратуре органами и лицами.

Предметом исследования выступает многофункциональная деятельность органов прокуратуры в сфере природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности, направленная на укрепление состояния законности в сфере исполнения экологического законодательства посредством своевременной проверки поступившей информации о нарушениях этого законодательства, выявления его нарушений, причин и условий им способствующих, и их устранения.

Целью исследования является разработка системы теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на повышение эффективности природоохранной деятельности органов прокуратуры.

Задачами исследования являются:

— раскрытие содержания понятия «природоохранная деятельность прокуратуры» и обоснование необходимости введения в оборот этого и ряда других понятий;

— показ роли этой общественно значимой деятельности прокуроров в охране природных ресурсов Российской Федерации, оздоровлении окружающей природной среды и обеспечении экологической безопасности населения;

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

- формулирование основных задач природоохранной деятельности прокуратуры на современном этапе (по крайней мере, на ближайшие годы);
- анализ состояния природоохранной деятельности прокуратуры и определение на его основе как положительных, так и отрицательных тенденций;
- установление основных факторов, сдерживающих или препятствующих совершенствованию природоохранной деятельности прокуратуры, и разграничение при этом факторов, зависящих от самой прокуратуры, и факторов, от нее не зависящих, устранение которых, тем не менее, будет способствовать повышению эффективности ее деятельности;
- обоснование необходимости совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры путем повышения ее эффективности;
- определение основных направлений совершенствования прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства и формулирование соответствующих научно-обоснованных рекомендаций;
- раскрытие основных путей совершенствования иных направлений природоохранной деятельности прокуратуры и подготовка соответствующих рекомендаций для практических работников;
- выражение позиции автора по вопросу дальнейшего развития прокуратуры Российской Федерации на современном этапе становления правового государства, от чего не в последнюю очередь зависит роль и место органов прокуратуры в системе государственного механизма укрепления законности в сфере природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности.

Методология и методика исследования. Настоящее исследование проводилось на основе положений современной философской науки. Оно опиралось на прочную правовую, теоретическую и эмпирическую базу, включая личный опыт работы диссертанта в органах прокуратуры.

Правовую основу исследования составили: Конституция Российской Федерации, являющаяся основополагающим законодательным актом России; федеральное законодательство, регулирующее деятельность российской прокуратуры и, в первую очередь, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», а также процессуальные законы, закрепляющие полномочия прокуроров при осуществлении возложенных на них функций; законодательные и

подзаконные акты, направленные на укрепление законности и правопорядка в стране, обеспечение прав и свобод человека и гражданина; экологическое законодательство, регулирующее общественные отношения в области природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности; международно-правовые документы о правах и свободах человека и гражданина и об охране окружающей природной среды, а также руководящие указания Генерального прокурора РФ.

Теоретическую основу исследования составили научные труды:

а) в области законности, криминологии, прокурорского надзора (в основном в части повышения его эффективности) — А.И. Алексеева, С.С. Алексеева, В.И. Баскова, С.Г. Березовской, А.Д. Берензона, В.П. Божьева, А.Д. Бойкова, Г.И. Бровина, И.С. Викторова, В.В. Гаврилова, С.И. Герасимова, Ю.М. Грошевого, В.З. Гущина, Л.М. Давыденко, В.Г. Даева, Г.В. Дашкова, А.И. Долговой, В.В. Долежана, С.А. Емельянова, В.К. Звирбуля, В.Е. Иванова, А.Х. Казариной, А.Б. Карлина, В.В. Клочкова, А.Ф. Козлова, А.Ф. Козусева, Б.В. Коробейникова, П.Н. Кудрявцева, А.Н. Ларькова, В.Д. Ломовского, В.В. Лунева, В.Г. Мелкумова, В.Т. Михайлова, Л.А. Николаевой, В.Г. Розенфельда, В.П. Рябцева, А.П. Сафонова, А.Ф. Смирнова, Б.М. Спиридонова, К.Ф. Скворцова, Л.А. Соя-Серко, Б.Ф. Старова, А.Я. Сухарева, Н.П. Шарыло, В.И. Шинда, А.А. Чувилева, В.Б. Ястребова и других;

б) в области экологии, правовых проблем экологии и природоохранной деятельности прокуратуры — Ю.П. Беличенко, С.А. Боголюбова, М.Л. Борозина, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, А.К. Голиченкова, В.И. Данилова-Данильяна, Т.А. Дикановой, О.Л. Дубовик, В.Г. Емельянова, В.Д. Ермакова, Б.В. Ерофеева, О.С. Колбасова, Е.Н. Жевлакова, Е.Н. Колотинской, Н.И. Краснова, И.О. Красновой, О.И. Крассова, М.Я. Лемешева, Н.Н. Моисеева, Г.И. Осипова, В.В. Петрова, Н.Ф. Реймерса, Г.П. Серова, К.С. Скоромникова, С.А. Степанова, А.С. Шестерюка, В.А. Шкурко, А.В. Яблокова и других.

Эмпирическую основу настоящего исследования составили данные официальной статистики о работе прокуроров в экологической сфере (по форме «П») за последние десять лет, докладные записки, информации, информационные письма, обзоры и аналитические справки органов прокуратуры, материалы коллегий и координационных совещаний как федерального, так и регионального уровня, посвященных вопросам экологического характера, разнообразные

материалы практики работы природоохранных и других прокуратур, статистические отчеты и справочно-аналитические документы природоохранных органов, государственные доклады о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации за 1994—2005 гг., ряд других документальных источников.

В процессе работы использованы, в частности, такие методы исследования, как:

а) изучение в Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре, Московской региональной природоохранной прокуратуре, двадцати шести районных, межрайонных (включая природоохранные) и городских прокуратурах, девяти областных прокуратурах и отделе по надзору за исполнением природоохранного законодательства управления по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации (в настоящее время — управление по надзору за соблюдением федерального законодательства) материалов и документов, отражающих различные аспекты природоохранной деятельности органов прокуратуры.

Наряду с другими документами изучены 219 материалов проверок исполнения экологического законодательства, 356 представлений об устранении нарушений экологического законодательства, 482 протеста на незаконные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений, органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, 374 вынесенных прокурорами областного и районного звена постановлений о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, 195 исковых заявлений и заявлений, направленных прокурорами в суды общей юрисдикции и арбитражные суды (вместе и прилагаемыми к ним документами), 78 материалов коллегий прокуратур областного звена, 83 материалов координационных совещаний, 137 решений судов, вынесенных по искам и заявлениям прокуроров по фактам нарушений экологического законодательства, 179 прекращенных уголовных дел об экологических преступлениях, 146 отказных материалов, 293 текущих плана работы прокуратур областного и районного звеньев;

б) прослушивание и критический анализ 22 заседаний арбитражных судов, рассматривавших с участием прокуроров иски о возмещении ущерба, причиненного экологическими правонарушениями, и 29 заседаний судов общей юрисдикции, рассматривавших в первой инстанции уголовные дела

о браконьерстве (пять), незаконной порубке лесов (семь) и ряде иных экологических преступлений;

в) опрос посредством анкетирования 126 природоохранных прокуроров, 106 иных прокурорских работников, 55 следователей прокуратуры, 52 судей, 74 работников природоохранных органов, а всего более 700 человек.

При написании работы использован также личный опыт автора, накопленный за время работы в органах прокуратуры.

Достоверность и обоснованность результатов исследования подтверждаются совокупностью изученных материалов и методов исследования, перечисленных выше и представляющих собой достаточно убедительную доказательственную базу.

Научная новизна проведенного исследования в том, что диссертация представляет собой первое широкомасштабное, логически завершенное монографическое исследование, выражающееся в решении крупной научной проблемы, связанной с совершенствованием природоохранной деятельности прокуратуры. В ней реализован комплексный подход в исследовании достаточно широкого круга вопросов под углом зрения повышения эффективности природоохранной деятельности прокуратуры в целом и отдельных направлений этой деятельности.

В работе разработаны теоретические основы природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации, в том числе:

— сформулировано понятие природоохранной деятельности прокуратуры как составной части ее деятельности в целом и раскрыто ее содержание

— показаны общественная значимость этой деятельности как одного из средств охраны природных ресурсов России, оздоровления окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности и повышение ее роли;

— определено место органов прокуратуры в механизме реализации экологической функции государства;

— даны отличия природоохранной деятельности прокуратуры от природоохранной деятельности других органов;

— сформулированы основные задачи этой деятельности на современном этапе развития Российского государства;

— проведен анализ современного состояния природоохранной деятельности прокуратуры;

— доказана необходимость совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры, повышения ее эффективности, с одной стороны, как одного из средств оздоровления окружающей природной среды, с другой — как средства совершенствования природоохранной деятельности органов экологического контроля и иных органов, на которые распространяется прокурорский надзор;

— показаны факторы, препятствующие совершенствованию природоохранной деятельности прокуратуры, как зависящие от нее, так и не зависящие, устранение которых положительно скажется на качестве ее природоохранной деятельности;

— обоснованы основные направления совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры;

— внесен ряд предложений, направленных как на совершенствование всей деятельности прокуратуры, так и ее природоохранной деятельности, отдельных направлений этой деятельности, реализация которых, несомненно, положительно скажется на результативности работы прокуратуры. Внесены также предложения, направленные на совершенствование как законодательства, регулирующего вопросы организации и деятельности прокуратуры, так и экологического законодательства. Ряд предложений направлен на совершенствование деятельности природоохранных органов.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Природоохранная деятельность российской прокуратуры — это многогранная (в рамках возложенных на прокуратуру функций), специфическая, присущая именно этой важнейшей системе государственных органов деятельность, направленная на укрепление законности в сфере исполнения экологического законодательства, и, в конечном итоге, на оздоровление окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности населения и территорий. Эта деятельность прокуратуры является составной неотъемлемой частью механизма реализации экологической функции государства, определяемой Экологической доктриной Российской Федерации и иными концептуальными документами.

2. Вывод: во-первых, о повышении роли прокуратуры как федерального органа надведомственного надзора за обеспечением законности, в том числе и в экологической сфере, что вызвано ростом правонарушаемости в стране, вклю-

чая экологическую правонарушаемость, широкоохватностью коррупции, ослаблением государственного контроля (надзора) со стороны специально уполномоченных органов, недостаточной эффективностью работы судов и рядом других факторов; во-вторых, о повышении роли природоохранной деятельности прокуратуры, с одной стороны, как способа обеспечения законности в экологической сфере и, с другой стороны, как важного элемента в правовом механизме активизации и совершенствования деятельности государственных органов, осуществляющих управление в рассматриваемой сфере.

3. В иерархии контрольно-надзорных органов прокуратура занимает особое место. Это обусловлено тем, что, обладая признаками широкоохватности и надведомственности, прокурорский надзор распространяется на деятельность, осуществляемую специально уполномоченными органами в сфере экологии, в том числе и на их контрольно-надзорную деятельность (проведение проверок в этих органах, поручение им проведения проверок и экспертных исследований, возбуждение в отношении должностных лиц этих органов дел об административных правонарушениях и уголовных дел, осуществление иных мероприятий в рамках возложенных на прокуратуру функций).

4. Основными факторами, снижающими эффективность природоохранной деятельности прокуратуры, являются:

— недостаточно высокий уровень экологической культуры населения в целом, должностных лиц всех уровней, в том числе и работников правоохранительных органов;

— недооценка общественной опасности экологических правонарушений и, в особенности, преступлений, в том числе со стороны следователей, прокуроров и судей;

— нечеткая постановка задач в рассматриваемой сфере нижестоящим прокурорам со стороны вышестоящих прокуроров при имеющем место провозглашении приоритетности названной деятельности;

— недостатки методического обеспечения;

— несовершенство как экологического законодательства, так и законодательства об организации и деятельности прокуратуры, и другие факторы.

5. Вывод о том, что повышение эффективности природоохранной деятельности прокуратуры возможно только при одновременном совершенствова-

нии всех отраслей, направлений и участков деятельности прокуратуры. По существу, речь должна идти о разрешении следующих четырех групп проблем:

во-первых, выходящих за пределы природоохранной и иной деятельности прокуратуры, решение которых будет способствовать совершенствованию не только природоохранной, но и всей деятельности прокуратуры;

во-вторых, прокурорского надзора в целом и всей иной деятельности прокуратуры, решение которых будет способствовать совершенствованию всей, в том числе и природоохранной деятельности прокуратуры;

в-третьих, собственно природоохранной деятельности прокуратуры, решение которых будет способствовать совершенствованию не только этой деятельности, но и в определенной мере других участков деятельности прокуратуры;

в-четвертых, совершенствования отдельных направлений собственно природоохранной деятельности прокуратуры.

6. Оздоровления окружающей природной среды в Российской Федерации можно добиться только совместными скоординированными усилиями всех органов, а поэтому необходимо совершенствовать взаимодействие органов прокуратуры с правоохранительными и природоохранными органами, а также с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, прежде всего в вопросах предупреждения экологических правонарушений. Каждый из этих органов, действуя в рамках предоставленной ему компетенции, присущими ему средствами и методами работы вносит вполне определенный вклад в укрепление законности в экологической сфере, способствуя тем самым оздоровлению окружающей природной среды. Результаты природоохранной деятельности этих органов, а также прокуратуры тем весомее, чем лучше организовано взаимодействие между ними. Именно тесное взаимодействие различных органов превращает природоохранную деятельность в единую скоординированную деятельность, где каждый конкретный орган представляет собой определенное звено единого организационного механизма охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности.

7. Вывод о том, что в условиях усиливающейся коррупционности чиновничества (должностных лиц всех без исключения органов, в том числе право-

охранительных органов), представляющей серьезную угрозу национальной безопасности России, невозможно добиться оздоровления окружающей природной среды, решения всех иных вопросов государственной важности без искоренения этого социального фактора, который стал барьером на пути позитивных преобразований, в том числе в экологической сфере.

8. Совершенствованию природоохранной деятельности государственных органов, в том числе и прокуратуры в значительной мере должно способствовать:

во-первых, формирование здорового экологического мировоззрения у всех слоев общества, включая работников правоохранительных и природоохранных органов;

во-вторых, реальное внедрение в жизнь принципа неотвратимости ответственности за совершение экологических и иных правонарушений;

в-третьих, повышение правового статуса государственных инспекторов, осуществляющих контрольно-надзорные функции в рассматриваемой сфере;

в-четвертых, совершенствование подготовки и системы повышения квалификации прокурорско-следственных кадров;

в-пятых, совершенствование работы с кадрами в органах прокуратуры;

в-шестых, специализация прокурорско-следственных работников, а равно и судей.

9. Органы прокуратуры как динамично совершенствующаяся система, призванная своевременно реагировать на социально-экономические и иные изменения, происходящие в стране, не могут успешно развиваться без надлежащего научного обеспечения. Всякие структурные, организационные, функциональные и иные изменения в органах прокуратуры должны осуществляться, опираясь на глубокие научные обоснования и эксперименты на локальном уровне. То есть необходимо взвешенное научное прогнозирование. В концептуальном плане прокуратура будет развиваться как надзорный федеральный орган и орган уголовного преследования с выполнением также функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Обосновывается общественная необходимость возложения на прокуратуру функции координации деятельности органов государственного контроля (надзора), в том числе и экологического, в борьбе с правонарушениями в целом, что, в принципе, уже апробировано практикой.

10. Важную роль в повышении эффективности природоохранной деятельности прокуратуры играет совершенствование методического обеспечения. Обосновывается необходимость подготовки методических пособий и разработок трех уровней:

1-й уровень — это объемное базовое пособие, содержащее общие рекомендации как по организации, так и по осуществлению прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства и реализации иных направлений природоохранной деятельности прокуратуры, которое может применяться прокурорами в ходе организации и проведения проверок на любых объектах;

2-й уровень — это методические частные разработки, включающие рекомендации по организации и осуществлению прокурорского надзора на любых объектах по подотраслям экологического законодательства, регулирующих использование и охрану конкретных природных объектов либо регламентирующих иную деятельность, направленную на охрану окружающей природной среды (проведение экологической экспертизы, порядок расчета и уплаты экологических платежей и др.);

3-й уровень — это методические разработки, включающие рекомендации по организации и осуществлению прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства на конкретных объектах (в органах контроля, на промышленных и иных объектах, в воинских частях и т.п.), а также по расследованию дел по конкретным статьям Уголовного кодекса Российской Федерации и подготовке исков (заявлений) по вопросам узкой специфики.

Работа по подготовке методических пособий и разработок должна вестись на плановой скоординированной основе совместно научными и методическими подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в том числе с привлечением научно-методического потенциала специально уполномоченных в сфере экологии федеральных органов исполнительной власти и правоохранительных органов.

11. Одним из направлений повышения эффективности природоохранной деятельности прокуратуры является совершенствование экологического законодательства, которое должно осуществляться путем кодификации, устранения дублирующих и противоречащих друг другу, а также декларативных норм, четкого разграничения компетенции между властными структурами разных уров-

ней и конкретизации на законодательном уровне полномочий непосредственных исполнителей, особенно в контрольно-надзорной сфере, а также совершенствования нормотворческой техники, исключения в правотворческом процессе стихийности и ангажированности.

В качестве базового системообразующего законодательного акта на федеральном уровне предлагается подготовить и принять Экологический кодекс Российской Федерации, что позволило бы значительно сократить законодательный массив и тем самым оптимизировать практику правоприменения.

Рекомендуется также усилить репрессивное воздействие, прежде всего административно-правового механизма на противоправное поведение различных субъектов в экологической сфере.

12. Совершенствование законодательства об организации и деятельности прокуратуры, как одного из направлений повышения эффективности природоохранной деятельности прокуратуры, должно идти по пути:

во-первых, повышения правового статуса органов прокуратуры ее работников;

во-вторых, детализации полномочий прокуроров;

в-третьих, большей регламентации процессуальных вопросов прокурорско-следственной деятельности;

в-четвертых, закрепления гарантий (правовых, организационных, материальных, идеологических) реального воплощения в жизнь принципа независимости органов прокуратуры от других, в особенности, поднадзорных органов.

Предлагается, в частности:

— назначать прокуроров-руководителей любого звена и их заместителей решением Президента Российской Федерации;

— узаконить в федеральном законодательстве реально используемые многими прокурорами регионального звена полномочия по таким вопросам, как право законодательной инициативы и право на обращение с запросом в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации;

— в статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закрепить, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением (а не соблюдением) Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, нормативных постанов-

лений Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований;

— отрасль «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» более правильным было бы именовать, учитывая названия других отраслей надзора, как «прокурорский надзор за исполнением законов о правах и свободах граждан»;

— наделить прокуроров районного (городского) звена правом непосредственного обращения с исками (заявлениями) в арбитражные суды;

— закрепить в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»: а) полномочия прокуроров по осуществлению надзора за исполнением законов судебными приставами, включив в Закон самостоятельную главу; б) обязанность прокуроров всех уровней анализировать, с одной стороны, состояние законности в рамках своей компетенции, с другой стороны, состояние собственной работы и работы нижестоящих прокуроров, считая такую деятельность неотъемлемой составной частью надзорной деятельности.

13. Учитывая, что наилучшие результаты в плане предупреждения экологических и иных правонарушений достигаются тогда, когда надзорная деятельность дополняется профилактическими мероприятиями, крайне необходимым является включение в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» положения, обязывающего прокуроров всех уровней активно осуществлять такие мероприятия. Целенаправленный характер этой деятельности можно придать путем разработки и издания приказа Генерального прокурора Российской Федерации.

14. Вывод о необходимости создания специализированных межрайонных природоохранных прокуратур в тех субъектах Российской Федерации, где они отсутствуют, а также природоохранных прокуратур на правах прокуратур субъектов Российской Федерации в Северо-Западном, Северо-Кавказском и Дальневосточном регионах, на Урале, на Байкальской природоохранной территории. Кроме того, имеется потребность в создании специализированных военных природоохранных прокуратур в Вооруженных Силах Российской Федерации, в частности, в местах базирования соединений Военно-Морского Флота, на крупных военных испытательных полигонах.

15. Предложение о разработке и принятии Морального (нравственного) кодекса поведения работника прокуратуры. В связи с этим имеется необходи-

мость в создании профессионального общероссийского общественного органа прокурорско-следственных работников — Всероссийской ассоциации работников прокуратуры во главе с Президиумом в г. Москве и с региональными отделениями в субъектах Российской Федерации. Подобный орган мог бы принять названный Кодекс.

16. Разработанный в инициативном порядке диссертантом проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации природоохранной деятельности в органах прокуратуры», предусматривающего комплексный подход к постановке задач органам прокуратуры в рассматриваемой сфере.

Теоретическое и практическое значение результатов исследования. Проведенное исследование ни в коей мере не может претендовать хотя бы в силу ограниченного объема диссертации на всеобъемлющую полноту изложения всех вопросов, касающихся природоохранной деятельности прокуратуры и направлений ее совершенствования. Однако в нем на основе выявления аналитическим путем имеющих место тенденций обосновываются основные направления повышения эффективности этой деятельности. При этом констатируется, что повышения эффективности природоохранной деятельности прокуратуры, ее совершенствования в широком смысле слова можно добиться лишь при одновременном совершенствовании всех направлений и участков ее деятельности, равно и совершенствования природоохранной деятельности представительных и исполнительных органов власти, правоохранительных и природоохранных органов.

Теоретическое значение результатов проведенного исследования состоит в основном в комплексности и относительной всесторонности постановки и изучения широкого круга вопросов, составляющих институт природоохранной деятельности прокуратуры в плоскости его дальнейшего совершенствования и, прежде всего, повышения эффективности, что в определенной мере восполняет пробелы в теории прокурорского надзора как самостоятельной отрасли юридической науки.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что оно позволило обосновать относительно большое число практических рекомендаций, направленных на совершенствование многогранной деятельности

прокуратуры, при том не только природоохранной деятельности, но и всех иных отраслей, направлений и участков деятельности прокуратуры, реализация которых оперативным составом прокуратур поможет оказать им посильную помощь, что не может не сказаться положительно на конечных результатах их деятельности, то есть на эффективности природоохранной и всех иных направлений деятельности.

Результаты проведенного исследования могут быть использованы:

— в последующих научных исследованиях по проблемам совершенствования многогранной деятельности прокуратуры как централизованного федерального надзорного органа;

— в практической деятельности прокуроров, осуществляющих природоохранную деятельность, в плоскости ее совершенствования;

— при подготовке методической литературы для прокуроров, в том числе учебно-методических и методических пособий, методических рекомендаций и т.д.;

— в правотворческой деятельности представительных органов, а равно и исполнительных органов власти различных уровней;

— в системе повышения квалификации органов прокуратуры, в том числе в институтах повышения квалификации, организованных формах обучения по месту службы (работы) оперативного состава;

— в процессе преподавания учебной дисциплины «Прокурорский надзор» в высших юридических учебных заведениях.

Апробация результатов исследования.

Основные положения диссертации были опубликованы в нескольких десятках изданий, в частности, при подготовке в составе авторских коллективов учебника «Прокурорский надзор» (выдержал 6 изданий), курса лекций и практикума «Прокурорский надзор» (3 издания), курса лекций «Экологическое право» (3 издания). Автором опубликованы четыре монографии, которые легли в основу диссертации. Кроме того, диссертантом как самостоятельно, так и в составе авторских коллективов подготовлено свыше десяти учебных, учебно-методических и методических пособий, посвященных разным вопросам природоохранной деятельности прокуратуры, в том числе тематическая глава в пособии «Настольная книга прокурора».

Отдельные результаты исследования использованы при подготовке нескольких методических разработок по организации и осуществлению прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, направленных за подписью заместителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации в нижестоящие прокуратуры, а также в опубликованных в журнале «Законность» статьях под рубрикой «В помощь прокурору».

Диссертантом внедрялись в практику отдельные методические наработки. В частности, на основе разработанного им Проекта руководства «Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации и органов охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации по предупреждению экологических правонарушений» были подписаны соглашения с Департаментом природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы и управлением по охране и использованию недр Московского региона.

Полученные в ходе исследования результаты были апробированы диссертантом в процессе чтения в Институте повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации лекций природоохранным и иным прокурорам и при подготовке программы обучения прокуроров по теме: «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства».

Автор принял участие более чем в двадцати научных и научно-практических конференциях, семинарах и «круглых столах», опубликовано несколько десятков тезисов выступлений и статей.

Объем и структура диссертации определяются требованиями, предъявляемыми к подобного рода квалификационным научным работам, а также объектом и предметом исследования и задачами, поставленными перед диссертантом.

Диссертация состоит из введения, пяти глав, объединяющих 23 параграфа, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и литературных источников, а также приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цели и задачи, объект и предмет, методология и методика исследования, эмпирическая база и научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных результатов, основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава **«Понятие, задачи, состояние природоохранной деятельности российской прокуратуры и основные проблемы, решение которых будет способствовать ее совершенствованию»**, включающая пять параграфов, имеет методологическое значение для данной работы. В ней формулируется понятийный аппарат, обозначаются общетеоретические основы: понятие, цели и первоочередные задачи, а также содержание и состояние природоохранной деятельности российской прокуратуры. Материал этой главы составляет концептуальный фундамент для последующего исследования.

В первом параграфе «Понятие и содержание природоохранной деятельности прокуратуры» дается общее понятие *природоохранной деятельности* как комплексу мер, мероприятий, действий, направленных на оздоровление окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности населения, осуществляемых всеми без исключения должностными, юридическими и физическими лицами, вне зависимости от их подчиненности, форм собственности, выполняемых функций и служебных полномочий. При этом подчеркивается, что природоохранная деятельность является неотъемлемой составной частью экологической функции — одной из важнейших функций любого современного цивилизованного государства, в том числе и Российского.

Природоохранная деятельность по своему содержанию весьма многогранна и включает как непосредственные действия, оказывающие прямое позитивное воздействие на природные объекты, так и опосредованные мероприятия или меры, которые непосредственно не воздействуют в позитивном плане на природные объекты, но в конечном итоге способствуют их надлежащей охране, оздоровлению окружающей природной среды. В связи с этим, по мнению диссертанта, природоохранную деятельность вне зависимости от того, кто ее осуществляет, правомерно рассматривать в узком и широком смыслах.

Природоохранная деятельность прокуратуры с точки зрения ее влияния на состояние окружающей природной среды может рассматриваться как опосредованная, охватываемая понятием «природоохранная деятельность в широком смысле слова».

Диссертантом отмечается, что нельзя отождествлять понятия «природоохранная деятельность прокуратуры» и «прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды». Понятием «при-

родоохранная деятельность прокуратуры» охватывается целый спектр отраслей, направлений и участков деятельности прокуратуры. Также неправильным, по мнению диссертанта, является употребление термина «природоохранительная деятельность прокуратуры»,

Природоохранную деятельность российской прокуратуры диссертант определяет как **многогранную, специфическую, присущую именно этой важнейшей системе государственных органов деятельность, направленную на укрепление законности в сфере исполнения экологического законодательства, а в конечном итоге на оздоровление окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности населения.**

Отмечается, что имеются резервы для совершенствования (повышения эффективности) природоохранной деятельности прокуратуры, ее положительного влияния на конечный результат — состояние законности в рассматриваемой сфере.

Во втором параграфе «Цели и первоочередные задачи природоохранной деятельности прокуратуры» отмечается, что цели и задачи природоохранной деятельности прокуратуры вытекают из основного предназначения отечественной прокуратуры — осуществлять надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением действующих на территории Российской Федерации законов юридическими, должностными и иными лицами, перечисленными в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». При этом надзорная деятельность прокуратуры не является самоцелью, а служит серьезным действенным правовым средством обеспечения надлежащего исполнения российского законодательства как конечной цели, без чего невозможно нормальное функционирование государства и отдельных его институтов.

Цели и задачи прокуратуры в рассматриваемой сфере вытекают также из фактического состояния окружающей природной среды в регионах и в целом в стране, состояния использования природных ресурсов, отражающих в немалой степени уровень исполнения экологического законодательства.

Цели природоохранной деятельности — это тот конечный позитивный результат, выражающийся в основном в улучшении состояния окружающей природной среды, к достижению которого должны стремиться прокуроры и следователи.

Задачи природоохранной деятельности прокуратуры — это категория более частная по сравнению с целями. Именно посредством решения многочисленных задач реализуются или, по крайней мере, должны реализовываться цели природоохранной деятельности прокуратуры. С точки зрения степени влияния на конечный результат, задачи могут быть более или менее важными, первоочередными и не первоочередными.

Автор отмечает, что задачи органов прокуратуры в рассматриваемой области конкретизируются применительно к каждому периоду времени в приказах и указаниях Генерального прокурора РФ и других уполномоченных на то прокуроров. В целом же реализация этих задач служит цели оздоровления окружающей природной среды, обеспечению экологической безопасности.

По мнению диссертанта, в настоящее время актуальной и неотложной задачей природоохранной деятельности прокуратуры является *активизация и совершенствование природоохранной деятельности специально уполномоченных государственных органов в области природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности.*

К числу первоочередных задач природоохранной деятельности прокуратуры относится также *усиление и совершенствование надзора за исполнением экологического законодательства органами представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.*

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.*

Неотложной в современных условиях является задача *предотвращения средствами прокурорского надзора фактов разграбления природных ресурсов страны, их нерационального, а порой просто варварского использования.*

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).*

В целях повышения эффективности природоохранной деятельности прокуратуры ее надзорная и следственная деятельность, участие прокурора в судах и иная работа должны органически дополняться **профилактическими мероприятиями.**

В третьем параграфе «Отличие природоохранной деятельности прокуратуры от природоохранной деятельности специально уполномоченных государственных органов, наделенных функциями экологического контроля» диссертантом отмечается, что природоохранная деятельность прокуратуры существенным образом отличается от природоохранной деятельности специально уполномоченных государственных органов, наделенных функциями экологического контроля, а также других органов (представительной и исполнительной власти, МВД России, судов). Это отличие обуславливается предназначением и специфичностью задач и характера деятельности прокуратуры, компетенцией прокуроров, то есть особенностью правового статуса прокуратуры и ее работников.

Прокуратура России осуществляет надзор за исполнением законов всеми органами и должностными лицами, перечисленными в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Что касается органов экологического контроля, то они, являясь органами исполнительной власти федерального и регионального уровня, входят в сферу прокурорского надзора или применительно к теме данного исследования — в сферу природоохранной деятельности прокуратуры.

Таким образом, прокурорский надзор, обладая признаками всеобщности и надведомственности, распространяется и на контрольную деятельность, осуществляемую органами экологического контроля, входящими в систему органов исполнительной власти. А это означает, что прокуроры при наличии оснований вправе, да и обязаны проводить проверки исполнения законов в любом органе экологического контроля.

На основе изучения роли и места органов прокуратуры и органов экологического контроля диссертант пришел к выводам о том, что:

во-первых, органы прокуратуры и органы экологического контроля в силу предоставленных им полномочий органически дополняют друг друга. Это обстоятельство говорит о необходимости осуществления тесных контактов между этими органами, постоянного взаимодействия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений экологического законодательства;

во-вторых, природоохранная деятельность органов прокуратуры и органов экологического контроля во многом схожа по ее целям и в определенной мере по методам выявления экологических правонарушений, что позволяет проводить совместные мероприятия;

в-третьих, в связи с тем, 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, такие проверки следует проводить преимущественно органам экологического контроля;

в-четвертых, большие возможности органов экологического контроля (интеллектуальные, правовые, технические, методические и иные) пока еще остаются не полностью востребованными прокурорами, а поэтому ждут своей реализации.

В четвертом параграфе «Современное состояние природоохранной деятельности прокуратуры» отмечается, что активизации природоохранной деятельности прокуратуры способствовали бы такие обстоятельства, как:

во-первых, акцентирование внимания прокуроров на надзор за исполнением экологического законодательства со стороны руководства Генеральной прокуратуры РФ и выделение этой сферы в число приоритетных;

во-вторых, приобретение прокурорами и следователями положительного опыта работы в природоохранной сфере и его распространение;

в-третьих, более активное участие в природоохранной работе не только природоохранных прокуроров, но также территориальных и иных специализированных прокуроров;

в-четвертых, заметное улучшение методического обеспечения природоохранной деятельности;

в-пятых, улучшение взаимодействия прокуроров с органами представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами

местного самоуправления, специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды, правоохранительными органами и общественностью и ряд других причин.

В то же время в работе подчеркивается необходимость совершенствования системы учета проделанной прокурорами работы, поскольку ежегодно от 20 до 25% выявленных в экологической сфере нарушений фактически обезличиваются из-за отсутствия в учетной форме соответствующих позиций.

Диссертант обращает внимание на низкую эффективность такой меры реагирования как представление об устранении нарушений законов, поскольку соотношение привлеченных по требованию прокурора к дисциплинарной ответственности лиц и внесенных представлений неуклонно снижается, и составило в 2005г. 35 дисциплинарно наказанных на 100 внесенных актов прокурорского реагирования (в 1995 году — соответственно 55).

Применительно к участию прокуроров в судах сделаны выводы о том, что:

во-первых, суды не справляются с потоком исков и заявлений, о чем косвенно свидетельствует статистика их рассмотрения в соотношении с общим количеством предъявленных исков и заявлений;

во-вторых, далеко не все иски становятся предметом рассмотрения в судах в силу таких причин как отсутствие доказательственной базы, неправильное определение предмета иска. В то же время определенная часть заявлений отзывается прокурорами в связи с добровольной отменой незаконных правовых актов привлекаемыми по делу ответчиками;

в-третьих, принятие судом исков к рассмотрению отнюдь не гарантирует вынесения судом ожидаемого прокурором решения, что не относится, естественно к искам, вытекающим из уголовных дел с материальным составом.

Оценивая следственную работу органов прокуратуры в рассматриваемой сфере, диссертант пришел к выводу, что: несмотря на рост числа зарегистрированных экологических преступлений, в лучшем случае немногим более половины из них (63,8% в 1999 г., 59,0% в 1998 г., 52,5% в 1997 г., 52,3% в 2001 г., 50,9% в 2004 г.) удавалось закончить расследованием; соотношение осужденных лиц и лиц, привлекавшихся в качестве подозреваемых или обвиняемых, крайне мало и наилучший результат достигнут в том же 1999 г. — 45,6%.

При этом основной процент расследованных следователями прокуратуры уголовных дел об экологических преступлениях приходится на дела, относящиеся к подследственности органов внутренних дел, а именно квалифицируемые по ст. ст. 256 и 260 УК РФ. Однако данный факт ни в коей мере нельзя рассматривать как отрицательный, так как в соответствии со ст. ст. 126 и 211 УПК РСФСР (ст. 37 УПК РФ) и ст. 31 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры вправе брать в свое производство любые дела.

В пятом параграфе «Основные проблемы (вопросы), решение которых будет способствовать совершенствованию природоохранной деятельности прокуратуры» диссертант определяет факторы, обуславливающие необходимость совершенствования организации и деятельности прокуратуры, к числу которых относятся:

растущая коррумпированность чиновников сверху донизу;

рост преступности и в особенности тяжких преступлений (некоторое ее снижение в отдельные годы нельзя рассматривать как тенденцию);

многочисленные нарушения прав и свобод граждан, имеющие тенденцию к росту;

неудовлетворительная в целом работа органов государственного контроля, призванных обеспечивать законность в закрепленных за ними сферах государственного управления, в том числе в сферах природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

недостаточно высокая эффективность законоохранной деятельности прокуратуры и ряд других.

Диссертант высказывает свое видение развития российской прокуратуры на перспективу, акцентируя внимание на усилении надзорной роли органов прокуратуры с упором на защиту государственных интересов, а также прав и свобод человека и гражданина. При этом, по его мнению, следует отказаться от широкоохватного «общего надзора», переходя к конкретной работе по направлениям, наиболее значимым для общества и государства.

Все проблемы, положительное решение которых может оказать позитивное воздействие на природоохранную деятельность прокуратуры, подразделены на четыре группы:

1) проблемы, выходящие за пределы природоохранной и иной деятельности прокуратуры, решение которых будет способствовать совершенствованию не только природоохранной, но и всей деятельности органов прокуратуры;

2) проблемы прокурорского надзора в целом и всей иной деятельности прокуратуры, решение которых будет способствовать совершенствованию всей деятельности прокуратуры, в том числе и природоохранной деятельности;

3) проблемы собственно природоохранной деятельности прокуратуры, решение которых будет способствовать не только совершенствованию этой деятельности, но и в определенной мере совершенствованию других участков деятельности прокуратуры;

4) проблемы совершенствования отдельных направлений природоохранной деятельности прокуратуры.

Во второй главе **«Проблемы, выходящие за пределы природоохранной и иной деятельности прокуратуры, решение которых будет способствовать совершенствованию не только природоохранной, но и всей деятельности прокуратуры»**, состоящей из пяти параграфов, диссертантом раскрывается содержание основных проблем означенного характера, оказывающих негативное влияние на эффективность природоохранной деятельности прокуратуры, и предлагаются пути разрешения таких проблем.

В первом параграфе «Искоренение коррупции как основное средство совершенствования деятельности государственных органов, в том числе и органов прокуратуры» диссертантом отмечается, что проблема борьбы с коррупцией на современном этапе приобрела актуальный характер, что отражено и в послании Президента России Федеральному Собранию РФ в 2005 году, поскольку коррупционность чиновничества, затрагивающая все значимые сферы государства и общества, является сдерживающим фактором на пути позитивных преобразований.

Сфера природопользования является достаточно взяткоемкой и это обуславливает необходимость применения в ее рамках антикоррупционных механизмов. Автор согласен с мнением известного криминолога В.В. Лунева о том, что «коррупцированные чиновники высокого ранга, а также крупные бизнесмены и мафиози редко становятся объектом преследования со стороны государства. Но уж если такой случай все же бывает, то ему придается максималь-

ная реклама, призванная подтвердить миф о борьбе с преступностью, не взирая на лица. Но в целом обладание крупным капиталом практически означает обладание иммунитетом»¹.

Проверки, проведенные природоохранными и территориальными прокурорами в 1998-2005 гг. по фактам возведения коттеджей в водоохраных зонах и лесах, показали, что во многих случаях их владельцам, несмотря на запреты закона, давались разрешения администрациями органов местного самоуправления на приобретение земельных участков и соответствующее строительство, то есть, как правило, речь о самовольном захвате земель или самовольном возведении строений практически не шла.

Согласно данным НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации 2004 — 2005 годы стали годами последовательного наступления на коррупцию. В то же время диссертант согласен с предложением Генерального прокурора РФ, выступившего с отчетом в Совете Федерации, о необходимости разработки концепции по борьбе с коррупцией и принятии специальной государственной программы (Российская газета от 25.03.2006).

Коррупционные проявления имеют широкое распространение в правоохранительных органах. Хотя прокурорско-следственные работники и не возглавляют ряды коррупционеров в правоохранительных органах, само существование этого явления в органах прокуратуры вызывает особое беспокойство.

Автор отмечает, что в целях предупреждения и предотвращения коррупции среди следственно-прокурорских работников Генеральной прокуратурой РФ активизированы усилия по подбору и расстановке кадров органов прокуратуры, по повышению степени объективности оценки деловых и моральных качеств при решении вопросов о соответствии прокуроров и следователей занимаемой должности и продвижении их по службе.

В числе мер, направленных на решение названной проблемы, диссертант предлагает:

— установить жесткий и эффективный контроль со стороны независимых контрольно-надзорных органов за законностью служебной деятельности государственных служащих;

¹ Лунеев В.В. Доклад на заседании «круглого стола» на тему «Глобализация общей, организованной и коррупционной преступности» // Государство и право. — 2001. — №12. — С. 93.

— добиваться реального декларирования доходов чиновниками, закрепить правила, что сокрытие доходов, в том числе и в форме перевода на счета родственников и иных лиц, является основанием для освобождения соответствующего чиновника от должности с потерей им права занимать аналогичную должность в последующем;

— установить: а) высокую по российским меркам оплату труда всем государственным служащим всех уровней и служащим муниципальных образований, позволяющую им нормально существовать, не прибегая к незаконным источникам пополнения своих доходов; б) относительно высокие выходные пособия в зависимости от трудового стажа при уходе их на пенсию, компенсирующие вынужденные потери за время работы; в) правила поведения для всего аппарата управления с учетом специфики деятельности тех или иных чиновников. Определенным шагом вперед в этом плане является утверждение Указом Президента РФ от 12.08.2002 №885 *Общих принципов служебного поведения государственных служащих* (Российская газета от 15.08.2002); г) ответственность государства за действия своих коррумпированных чиновников и ряд других мер.

Во втором параграфе «Формирование здорового экологического мировоззрения как одно из основных направлений решения экологических проблем, в том числе и совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры» диссертант указывает, что одна из основных причин неблагополучного состояния окружающей природной среды во многих регионах и в целом в России, а, стало быть, и неисполнения экологического законодательства всеми категориями граждан, должностных и иных лиц заключается в том, что еще не сформировалось здоровое, нормальное экологическое мировоззрение, то есть система взглядов, воззрений на природу и общество. Это проявляется и в недостаточной поддержке общественных экологических движений.

Основываясь на результатах проведенного опроса граждан, прокуроров, следователей, судей, государственных инспекторов природоохранных органов, диссертант констатирует, что многие экологические проблемы ими не воспринимаются как крайне опасные, кричащие, подлежащие незамедлительному разрешению. Более того, большинство из них не воспринимают экологические правонарушения, в том числе и преступления, как носящие в себе весьма серьезную опасность для общества.

Автор убежден, что проблеме формирования экологического мировоззрения у российских граждан следовало бы придать статус государственный, требующий приоритетного разрешения, учитывая реальную угрозу экологической безопасности страны, о чем прямо говорится в разделе III Концепции национальной безопасности Российской Федерации.

В целях формирования здорового экологического мировоззрения у российских граждан, повышения их общей культуры необходимо, прежде всего, в государственном масштабе проведение комплекса продуманных, связанных между собой мер идеологического, воспитательного, образовательного (в том числе просветительского), правового, организационного и иного характера. Многие могут дать в воспитании опору на положительные примеры, в частности, добросовестного соблюдения экологического законодательства, пропаганда деятельности отдельных граждан, должностных и иных лиц, вносящих личный весомый вклад в дело охраны окружающей природной среды России. Можно использовать и положительный зарубежный опыт в этой области. Свою роль также должен сыграть институт неотвратимости ответственности за совершение экологических и иных правонарушений.

Автор делает вывод о том, что только специалисты (прокуроры, следователи, судьи, государственные экологические инспекторы, санитарные врачи и другие), обладающие высокой экологической культурой, со здоровым экологическим мировоззрением и прочными профессиональными навыками могут квалифицированно осуществлять природоохранную деятельность, принципиально, бескомпромиссно бороться с экологическими правонарушениями, привлекать виновных к ответственности, не взирая на их служебное положение, авторитет, известность в обществе.

В третьем параграфе «Внедрение в жизнь принципа неотвратимости ответственности за совершение правонарушений, в том числе и экологических» автор отмечает, что в обстановке роста в стране правонарушений усилия прокуратуры и других правоохранительных органов должны направляться на полное проведение в жизнь принципа неотвратимости ответственности за совершенные правонарушения, в том числе и в сфере экологии, независимо от должностного и материального положения виновных лиц, их подчиненности и подведомственности, поскольку от того, как работает этот институт, напрямую

зависит количество совершаемых правонарушений, состояние правопорядка, в данном случае в экологической сфере.

В этой связи не может не настораживать и проблема неисполнения решений судов и других органов, наделенных правом применения административных санкций, в особенности в виде штрафов (в ряде регионов до 40-45% подобных решений не исполняются). Данное обстоятельство говорит о неудовлетворительной работе как судебных приставов-исполнителей, так и работников соответствующих органов контроля. Все это, помимо прочих издержек, дискредитирует как судебную систему, так и другие государственные органы, подчеркивая их беспомощность.

По мнению диссертанта, осуществляя надзор за исполнением экологического законодательства и, в частности, проводя соответствующие проверки, прокурорам следует обращать внимание на то, все ли лица, совершившие экологические правонарушения, привлечены к установленному виду ответственности, действительно ли исполнены приказы и постановления о привлечении к ответственности. Не привлечение правонарушителя к установленной законом ответственности должно рассматриваться как серьезное служебное нарушение со стороны должностного лица и влечь соответствующие последствия. А реакция прокурора в этом случае должна быть одна — постановка вопроса о привлечении к ответственности должностного лица за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, выразившихся в не привлечении к ответственности правонарушителя, неприятия к нему мер воздействия.

Внедрению в жизнь принципа неотвратимости ответственности за совершенные правонарушения и в особенности преступления, в том числе и в экологической сфере, в наибольшей мере могло бы способствовать:

во-первых, реальное обеспечение принципа равенства всех россиян перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ);

во-вторых, полное внедрение в жизнь принципа независимости деятельности как прокуратуры, так и в особенности судов (ст. 120 Конституции РФ и ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

в-третьих, недопущение прессинга в отношении прокуратуры и суда со стороны должностных лиц высших органов законодательной и исполнительной власти, в том числе через ангажированные средства массовой информации.

В четвертом параграфе «Повышение правового статуса государственных инспекторов-экологов и санитарных врачей» диссертант отмечает, что:

во-первых, от того, как государственные инспекторы и санитарные врачи выполняют возложенные на них обязанности, в частности, в области природопользования и охраны окружающей среды в значительной мере зависят объем и в определенной мере характер работы органов прокуратуры в рассматриваемой области;

во-вторых, все государственные надзорно-контрольные органы, включая и органы прокуратуры, должны работать как единый слаженный механизм и поэтому недоработки, упущения в работе любого из этих органов неизбежно негативно сказываются на работе других органов;

в-третьих, улучшения в работе одного органа могут не привести к должному эффекту, если не наступило улучшения в работе других органов. Поэтому, решая проблему совершенствования природоохранной деятельности российской прокуратуры, одновременно надо решать проблемы совершенствования деятельности других органов и в особенности тех, которые наделены функциями экологического контроля и санитарного надзора.

На государственных инспекторов контролирующих органов ложится основной объем контрольно-надзорной работы, ими проводится подавляющее большинство проверок соблюдения экологического законодательства, в том числе и по требованиям прокуроров. Поэтому от того, как работают государственные инспекторы, насколько инициативно и активно используют они предоставленные им полномочия (например, по задержанию и установлению личности правонарушителей, привлечению их к административной ответственности и т.д.) во многом зависит состояние исполнения экологического законодательства, а, следовательно, и состояние окружающей природной среды.

Среди мер, направленных на повышение эффективности деятельности контролирующих органов, автор, основываясь на данных анкетирования, предлагает:

— улучшение системы подготовки и повышения квалификации инспекторского состава;

— прекращение практики периодических реструктуризаций в системе федеральных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере;

— улучшение механизма взаимодействия прокуроров с такими органами;
— четкое определение в федеральном законодательстве компетенции природоохранных органов федерального, регионального и муниципального уровня, а также реализуемых ими полномочий.

В пятом параграфе «Совершенствование экологического законодательства и законодательства об организации и деятельности прокуратуры» диссертантом на основе анализа действующего законодательства в рассматриваемых сферах предлагаются конкретные направления его совершенствования. Основная цель модернизации законодательства заключается в том, чтобы оно соответствовало проводимой государственной политике в экологической сфере, не являлось тормозом на пути экономического развития, не было пробельным либо двусмысленным.

От того, насколько совершенно законодательство, насколько оно точно и четко регулирует те или иные общественные отношения, во многом зависит состояние как природоохранной деятельности прокуратуры, а равно и природоохранной деятельности других органов, так и всей многогранной деятельности прокуратуры и других органов.

Диссертантом поддерживается идея кодификации экологического законодательства, в том числе путем принятия Экологического кодекса Российской Федерации. В то же время им отмечается неурегулированность на федеральном уровне отдельных сфер, например, охоты, режима зон экологического бедствия, обращения с ядерными отходами и других.

Предлагается также закрепление в законодательстве отдельных положений, направленных на предотвращение неконтролируемого оборота природных ресурсов и усиление ответственности за нарушения природоохранного законодательства.

Применительно к правовому регулированию деятельности органов прокуратуры, по мнению автора, совершенствование законодательства должно идти по пути более четкой конкретизации служебных, в том числе и процессуальных полномочий прокуроров, корректировки отмечаемых в диссертации норм, отличающихся как неопределенностью, так и правовой безграмотностью.

Кроме того, жизненно необходимо включение в действующий Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» положений об обязательно-

сти участия органов прокуратуры в предупреждении правонарушений, а также закрепление самостоятельной нормы о том, что аналитическая работа является неотъемлемой составляющей деятельности органов прокуратуры при осуществлении ими возложенных на них функций.

В третьей главе **«Проблемы прокурорского надзора в целом и всей иной деятельности прокуратуры, решение которых будет способствовать совершенствованию всей, в том числе и природоохранной деятельности прокуратуры»**, состоящей из четырех параграфов, диссертантом раскрывается содержание основных проблем означенного характера, их негативное влияние на эффективность природоохранной деятельности прокуратуры и предлагаются пути их разрешения.

В параграфе первом «Совершенствование подготовки и системы повышения квалификации прокурорско-следственных кадров» автор отмечает, что результаты любой практической деятельности во многом зависят от уровня профессиональной подготовки кадров. Не является исключением и природоохранная деятельность российских прокуроров и следователей. Эта категория работников должна еще обладать высокими нравственными качествами.

По наблюдениям диссертанта, в последние годы качество подготовки юридических кадров в высших учебных заведениях заметно снизилось, как, впрочем, снизилось и качество преподавания. Как показали результаты проведенного анкетирования прокурорских работников, многие выпускники вузов, принимаемых на работу в органы прокуратуры, слабо ориентируются в действующем законодательстве, имеют нечеткое представление о специфике деятельности прокуратуры, не владеют порой даже первичными навыками прокурорско-следственной работы.

По мнению диссертанта, повышению качества подготовки специалистов-правоведов, в том числе и предназначенных для работы в органах прокуратуры, могло бы способствовать:

— включение дисциплины «Прокурорский надзор» в федеральный обязательный компонент дисциплин Государственного образовательного стандарта и увеличение количества аудиторных занятий на ее изучение;

— периодическое проведение тестирования с целью проверки текущих знаний студентов по дисциплине;

— более углубленное изучение дисциплины «Криминалистика» с упором на приобретение студентами практических навыков и ряд других мер.

В условиях быстро обновляющегося законодательства, в том числе и экологического, высокого уровня правонарушений, совершения новых видов ранее неизвестных правонарушений, новых способов совершения ранее известных правонарушений и в особенности преступлений возрастают требования к профессиональным знаниям и навыкам прокуроров и следователей. Сказанное выдвигает требование о совершенствовании всей системы повышения квалификации прокуроров и следователей.

В целях улучшения состояния дел в рассматриваемой сфере деятельности прокуратуры, по мнению автора, в первую очередь следовало бы:

усилить контроль за самостоятельной учебной оперативной работой со стороны руководителей и начальников структурных подразделений прокуратур всех уровней;

обучение прокуроров и следователей по месту работы и в вышестоящих прокуратурах организовывать строго дифференцированно в зависимости от их специализации, опыта и результатов работы, профессиональных знаний и умений, потребностей практики, выделяя на групповые виды занятий не менее одного рабочего дня в месяц;

практиковать проведение учебных занятий совместно с работниками правоохранительных и природоохранных органов в целях распространения положительного опыта работы, внедрения результативных форм выявления и устранения нарушений экологического законодательства;

добиваться, чтобы все другие прокурорские и следственные работники один раз в пять лет проходили обучение в институтах повышения квалификации в специализированных потоках со сроком обучения не менее одного месяца, а прокуроры районов, городов и прокуроры равных им специализированных прокуратур — со сроком обучения до полутора месяцев и предпринять ряд иных мер.

В параграфе втором «Совершенствование работы с кадрами в органах прокуратуры» диссертант подчеркивает, что работа с кадрами в органах прокуратуры не лишена недостатков. В связи с этим, в первую очередь необходимы меры, направленные на повышение качества кадрового состава прокурату-

ры и в первую очередь нравственных и профессиональных качеств прокуроров и следователей.

Должны быть ужесточены требования к лицам, претендующим на работу в органах прокуратуры. Этому могло бы способствовать введение конкурсных начал со всесторонней проверкой и изучением личностных качеств кандидатов. Ранее критерии оценки профессиональных и моральных качеств, которыми должны обладать прокурорские работники, осуществляющие, в частности, природоохранную деятельность, подвергались исследованию в опубликованных автором работах¹.

По мнению диссертанта, имеется необходимость в создании общероссийского общественного органа прокурорско-следственных работников — Всероссийской ассоциации работников прокуратуры во главе с Президиумом в г. Москве и с отделениями в субъектах Российской Федерации. Ассоциация могла бы объединить всех аттестованных работников органов прокуратуры. Она с одной стороны защищала бы работников прокуратуры от неправомерных или необоснованных действий вышестоящих должностных лиц прокуратуры, да собственно и других органов, а с другой — боролась за нравственную чистоту прокурорско-следственного корпуса. Необходимо принять Моральный (нравственный) кодекс поведения работника прокуратуры.

Оздоровлению нравственного климата, а главное совершенствованию работы прокурорской системы могли бы способствовать отказ от неправильной практики: назначения на вышестоящие прокурорские должности лиц, не работавших на нижестоящих должностях, или даже ранее не работавших в органах прокуратуры; назначения на вышестоящие должности лиц, не стоящих в резерве на выдвижение на эти должности; назначения на вышестоящие должности, исходя не из учета деловых качеств работника и ряд других мер.

В параграфе третьем «Улучшение материального обеспечения органов прокуратуры и ее работников» диссертант говорит о материальных гарантиях независимости деятельности прокуроров и следователей как первоосновы нормального функционирования прокуратуры, поскольку только полностью неза-

¹ Винокуров А.Ю. **Природоохранная деятельность российской прокуратуры**: Научное исследование. — М.: Изд-во МНЭПУ, 1999. — С. 20—24; Винокуров А.Ю. **Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства**: Реферат. — М.: Изд-во МНЭПУ, 1999. — С. 28-31

висимый от органов власти всех уровней и от других, как государственных, так и негосударственных органов прокурор, и в первую очередь материально независимый от них прокурор, в состоянии нормально, без оглядки осуществлять возложенные на него обязанности, быть свободным в выборе решений, руководствуясь только законом.

По мнению автора, в рамках решения проблемы следовало бы: финансировать органы прокуратуры и другие правоохранительные органы и в целом силовые структуры в полном объеме (по всем статьям расходов), необходимым для нормальной их работы, из федерального бюджета; повысить должностные оклады и в целом денежное содержание (довольствие) прокурорско-следственным работникам с тем, чтобы начинающий оперативный работник районного звена имел денежное содержание, по крайней мере, не менее 30 тысяч рублей в месяц; в случаях инфляции ежеквартально индексировать денежное содержание прокуроров и следователей, не допуская падения их жизненного уровня. Для реализации указанных мероприятий выдвинуты ряд предложений, направленных на пополнение бюджетных средств, в том числе:

введение монополии на внешнюю торговлю, возможно, как временную меру;

усиление контроля со стороны государства за добычей нефти, газа, рудных ископаемых, золота и другого сырья и их реализацией, получение и разумное распределение на благо населения природной ренты;

введение прогрессивного подоходного налога, то есть повышение его процентной ставки в зависимости от увеличения суммы дохода, как это практикуется в других странах и некоторые другие.

В параграфе четвертом «Совершенствование научного обеспечения деятельности прокуратуры» автор подчеркивает, что органы прокуратуры как динамичная совершенствующаяся система, не может успешно развиваться без опережающего научного обеспечения. Наука должна выступать, прежде всего, как мощная, созидаящая сила в дальнейшей разработке правовых основ функционирования прокуратуры как независимой, сильной системы в структуре государственной власти.

Оценивая разнообразную научную продукцию, посвященную так или иначе деятельности российской прокуратуры, диссертант приходит к выводу,

что научное обеспечение ее деятельности не в полной мере отвечает требованиям времени. Разработки прикладного характера в виде диссертаций, монографий, учебных и методических пособий, в том числе и в области ее природоохранной деятельности, периодически пополняют научную базу. Однако крайне мало фундаментальных научных работ, посвященных, в частности, правовому статусу прокуратуры¹; месту прокуратуры в системе государственных органов; особенностям функций прокуратуры и компетенции ее работников; особенностям и универсальности прокурорского надзора за исполнением законов; развитию функции уголовного преследования и процессуального статуса прокурора в судах при рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел; соотношению прокурорского надзора и государственного контроля; основным направлениям повышения эффективности многогранной деятельности прокуратуры; критериям оценки ее деятельности; оптимальной системе построения органов прокуратуры; перспективам развития прокуратуры, как в переходный период, так и в правовом государстве, что особенно важно в условиях продолжающихся споров о судьбе прокуратуры; роли прокуратуры как федерального надзорного органа в сохранении территориальной целостности России и укреплении ее государственности².

Крайне необходимы также фундаментальные разработки, посвященные организационным и управленческим аспектам деятельности органов прокуратуры, обоснованию приоритетных направлений ее деятельности, процедурным вопросам прокурорского надзора за исполнением законов; пределам (границам) прокурорского надзора во всех его отраслях и всей деятельности прокуратуры, включая и пределы надзора за исполнением экологического законодательства; формам взаимодействия органов прокуратуры с другими органами и общественностью по вопросам укрепления законности; формам взаимодействия между

¹ Исключением, пожалуй, является подготовленная учеными НИИ прокуратуры работа «Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода)». — М., 1998. Можно также назвать лекцию Ф.М. Кобзарева «Правовой статус российской прокуратуры и проблемы его развития». — М.: ИПК Прокуратуры, 2002.

² Можно отметить ряд монографических работ, в той или иной мере освещающих эти вопросы: Шалумов М. **Прокуратура в современном российском государстве**. — Кострома, 2001; Зинуров Р.Н. **Координационная деятельность российской прокуратуры. Тенденции и закономерности**. — Уфа, 2002; Мельников Н.В. **Прокурорская власть и личность. Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России**. — М.: Юрист, 2003.

структурными подразделениями прокуратуры в особенности областного и им равного звена; формам и методам работы прокуратуры по предупреждению правонарушений; основным направлениям внедрения научной организации труда в органах прокуратуры.

Глава четвертая **«Проблемы собственно природоохранной деятельности прокуратуры, решение которых будет способствовать совершенствованию не только этой деятельности, но и в определенной мере других участков деятельности прокуратуры»**, состоящая из четырех параграфов, посвящена решению проблем специализации прокуроров и следователей в области природоохранной деятельности, совершенствования методического обеспечения природоохранной деятельности прокуратуры, ее аналитической работы, а также совершенствования взаимодействия прокуроров с другими органами.

В параграфе первом «Специализация прокуроров и следователей в области природоохранной деятельности» диссертант указывает, что проверки исполнения экологического законодательства, расследование экологических преступлений и участие прокуроров в судах требуют от прокурорско-следственных кадров наличия глубоких знаний для достижения желаемого результата. Этого можно добиться путем узкой специализации работников, что и показывает опыт работы Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры и межрайонных природоохранных прокуратур, функционирующих в ряде субъектов Российской Федерации.

Отмечается, что помимо хорошего знания уголовного права, уголовного процесса, административного права, криминологии и других дисциплин, владения общей тактикой и методикой надзора и предварительного следствия и многого другого, что должен знать и уметь применять на практике любой оперативный работник прокуратуры, им еще необходимо владеть прочными знаниями по экологическому праву, общей экологии как самостоятельной учебной дисциплине, основам экономики природопользования и т.д., чтобы хорошо разбираться в процессах, происходящих в окружающей среде, природопользовании в его широком понимании, характере и способах совершения экологических правонарушений и в особенности преступлений, их основных причинах, способах их сокрытия, владеть методикой расследования экологических преступлений, которая имеет много особенностей и сложностей, и многое другое.

Делается вывод об осуществлении территориальными и иными специализированными прокурорами природоохранной деятельности по остаточному принципу в силу серьезной загруженности работой по иным направлениям, когда и проверки проводятся крайне редко и эффективность таких мероприятий невысока.

Автором поддерживается предложение о расширении сети природоохранных прокуратур. Природоохранными прокурорами за последние годы апробированы наиболее эффективные и результативные формы и методы работы по пресечению и устранению экологических правонарушений, наработана методика расследования экологических преступлений. В определенной мере эти передовые формы и методы работы заимствованы оперативным составом территориальных и военных прокуратур.

Из сказанного можно сделать вывод, что именно природоохранные прокуратуры в состоянии наиболее качественно и целеустремленно осуществлять природоохранную деятельность.

По мнению автора, природоохранные межрайонные прокуратуры крайне необходимо создать в тех регионах (субъектах Российской Федерации), где они отсутствуют. Также следовало бы также проработать вопрос о создании природоохранных прокуратур на правах областных в Северо-Западном и Северо-Кавказском регионах, на Урале, в районе озера Байкал, на Дальнем Востоке

В параграфе втором «Совершенствование методического обеспечения природоохранной деятельности прокуратуры» указывается, что помимо глубоких знаний прокурорскими работниками в соответствующей сфере повышению эффективности их деятельности способствует надлежащее методическое обеспечение. Хотя, по мнению опрошенных работников, методическая работа в последние годы улучшилась, резервы для ее совершенствования имеются.

Речь идет о подготовке методик трех уровней, а именно:

— объемных базовых методических пособий, содержащих общие рекомендации как по организации, так и по осуществлению прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства (включая и реагирование прокурора на выявленные нарушения этого законодательства), которые могут применяться прокурорами в ходе организации и проведения проверок на любых объектах. Оно могло бы носить общее название «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства»;

— методических частных разработок или пособий, включающих рекомендации по организации и осуществлению прокурорского надзора на любых объектах по подотраслям экологического законодательства, регулирующим использование и охрану конкретных природных объектов (земли, недр, вод, лесов, атмосферного воздуха, животного мира и других), либо регулирующих иную деятельность, направленную на охрану окружающей природной среды (проведение экологической экспертизы, порядок расчета и уплаты экологических платежей и т.д.);

— методических частных разработок, включающих рекомендации по организации и осуществлению прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства на конкретных объектах (органы контроля, промышленные, сельскохозяйственные и иные предприятия, разного рода учреждения, воинские части и др.).

Остро нуждаются в методическом обеспечении и другие направления (участки) природоохранной деятельности прокуратуры.

В параграфе третьем «Совершенствование аналитической работы прокуратуры в части ее природоохранной деятельности» автор констатирует, что хорошо налаженная и систематически проводимая аналитическая работа в прокуратуре любого уровня является фундаментом организации всей ее деятельности, включая и природоохранную деятельность, на строго научной основе.

В связи с этим во многих приказах и указаниях Генерального прокурора РФ, организационно-распорядительных документах прокуроров субъектов Российской Федерации делается упор на осуществление аналитической работы. В них указывается, что поводами для проведения прокурорских проверок могут рассматриваться материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, а также **результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики**, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

По мнению диссертанта, могут анализироваться: состояние исполнения экологического законодательства в целом и в регионе; состояние исполнения конкретного экологического закона (родственной группы законов), например, об экологической экспертизе, о недрах, Водного кодекса РФ; состояние исполнения экологического законодательства на: а) конкретной территории; б) конкретных объектах (органы контроля, предприятия, учреждения и т.п.); в) в кон-

кретных отраслях (транспорт, сельское хозяйство, военная сфера и т.д.); исполнение экологического законодательства отдельными категориями субъектов (должностными лицами, предпринимателями, гражданами).

Автор убежден, что улучшению аналитической работы в органах прокуратуры должно способствовать включение соответствующих положений о такой работе в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

В параграфе четвертом «Совершенствование взаимодействия прокуроров с природоохранными и другими органами» отмечается, что прокуроры, будучи самостоятельными, не могут работать обособленно, а должны тесно взаимодействовать с другими органами. Более того, взаимодействие прокуроров с природоохранными и другими органами и общественностью является важнейшим элементом организации работы органов прокуратуры. Только в тесном взаимодействии с ними прокуратурой могут быть достигнуты более высокие результаты в плане укрепления законности в экологической сфере. Прокуратура как и все другие органы должна действовать как единый, слаженный механизм, в котором каждому органу отведена строго определенная роль.

Автор выражает беспокойство по поводу ослабления в последние годы внимание к проблеме взаимодействия именно с органами контроля, особенно в свете позиции отдельные ученых и практиков о недопустимости взаимодействия прокуроров с органами, за исполнением законов которыми они осуществляют надзор, так как это не вытекает из статуса прокуратуры как надведомственного федерального надзорного органа. В организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры РФ также фактически отсутствуют нормы, нацеливающие прокуроров на взаимодействие с различными субъектами.

В регионах, где имеется понимание актуальности решения этого вопроса, прокуроры стараются самостоятельно регулировать ситуацию путем заключения соглашений с контролирующими и иными органами, но нужный импульс для повсеместного налаживания взаимодействия может придать только закрепление этой деятельности в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

В методологическом плане основы взаимодействия ранее были реализованы диссертантом в пособии в форме проекта Руководства¹. Лучшим решени-

¹ Винокуров А.Ю. **Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации и органов охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации по предупреждению экологических правонарушений: Проект Руководства.** — М.: Изд-во МНЭПУ, 2000.

ем вопроса могла бы стать разработка силами ученых и практиков объемного Руководства «Взаимодействие органов прокуратуры с природоохранными органами по предупреждению экологических правонарушений», раскрывающим особенности взаимодействия прокуроров со всеми природоохранными органами.

Глава пятая **«Проблемы совершенствования отдельных направлений природоохранной деятельности прокуратуры»**, состоящая из пяти параграфов, посвящена вопросам совершенствования общей и специализированных отраслей прокурорского надзора, повышению качества участия прокуроров в судах по делам об экологических правонарушениях, совершенствованию иных направлений и участков природоохранной деятельности прокуратуры.

В параграфе первом «Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства» отмечаются основные недостатки, снижающие эффективность надзорной деятельности прокуроров, в том числе: не проведение прокурорских проверок в тех случаях, когда имелись достаточно веские основания для их проведения; некачественное, поверхностное проведение проверок; некачественная подготовка актов прокурорского реагирования.

К низкому качеству надзорных мероприятий также приводят: проведение проверок исполнения экологического законодательства без предварительной подготовки к ним; не составление проверяющими прокурорами планов или программ проведения предстоящих проверок; не привлечение к проведению проверок соответствующих специалистов, обладающих необходимыми познаниями.

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.

Эффективность надзорных мероприятий во многом зависит от действенного контроля прокурорами исполнения требований, изложенных в актах реагирования. Кроме того, важное значение имеет информирование органов власти и широкой общественности о результатах прокурорских проверок, принятых

прокуратурой мерах по устранению и предупреждению экологических правонарушений и привлечению к ответственности виновных лиц.

В параграфе втором «Совершенствование специализированных отраслей прокурорского надзора» среди специальных отраслей надзора автор выделяет:

надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

надзор за исполнением законов судебными приставами;

надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

В каждой из названных отраслей перед прокурорами стоят задачи, вытекающие из роли и места прокурора в конкретной надзорной сфере, а также требований Генеральной прокуратуры РФ, отраженных в отраслевых приказах и иных организационно-распорядительных документах.

Применительно к сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, повышению эффективности природоохранной деятельности среди прочих мер должны способствовать проверки:

соблюдения требований об учете и регистрации преступлений, а также обоснованности вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и постановлений о прекращении уголовного дела;

соблюдения следователями и дознавателями требований о выявлении причин и условий, способствующих преступлениям, и принятии надлежащих мер по их устранению;

полноты использования следователями в целях раскрытия преступлений возможностей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Применительно к совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами (в части принудительного исполнения решений судов и других органов, касающихся экологической сферы) диссертант видит резервы повышения эффективности: в строгом контроле за исполнением решений судов и арбитражных судов по искам и заявлениям, предъяв-

ленным прокурорами и иными лицами; в налаживании надлежащего обмена информацией с природоохранными органами о направленных ими на принудительное исполнение постановлений о взыскании штрафов за совершение экологических правонарушений, а также по удовлетворенным судами искам и заявлениям таких органов.

Специфика прокурорского надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных и отбывания наказаний, назначенных судом за совершение экологических преступлений, не выходит за рамки задач органов прокуратуры в уголовно-исполнительной сфере. Вместе с тем повышенное внимание предлагается уделять вопросам своевременного и правильного обращения к исполнению приговоров по делам об экологических преступлениях, связанных, в том числе со взысканием с осужденных штрафов и причиненного ими материального ущерба, и с другими видами наказаний, не связанных с лишением свободы.

В параграфе третьем «Повышение качества участия прокуроров в судах при рассмотрении дел об экологических правонарушениях» обращает внимание на то, что задачи прокуроров, участвующих при рассмотрении судами уголовных, гражданских и арбитражных дел, закреплены в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ, и поэтому четкое следование указаниям, содержащимся в этих документах, уже является залогом повышения эффективности данной деятельности прокуроров.

В первую очередь прокурорами должно соблюдаться требование о качественной подготовке к каждому судебному процессу вне зависимости от существа и общественной значимости конкретного дела.

Вместе с тем качество участия прокуроров в судах во многом зависит от того, насколько добросовестно выполнили свою работу те оперативные работники, которые собирали доказательственную базу по уголовному, гражданскому или арбитражному делу.

Важную роль среди прочих факторов повышения эффективности в рассматриваемой области играет, по мнению автора, специализация прокуроров на делах экологической направленности.

В параграфе четвертом «Совершенствование координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологическими преступле-

ниями и повышение качества следствия по делам об экологических преступлениях» диссертантом отмечается, что в природоохранной деятельности прокурорам, как ключевым фигурам в вопросах укрепления законности, необходимо шире использовать предусмотренные Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента РФ от 18.04.1996 №567, формы взаимодействия с правоохранительными органами в вопросе борьбы с экологическими преступлениями.

Автор констатирует, что координация природоохранной деятельности правоохранительных органов нуждается в качественном улучшении, поскольку в последние годы территориальные и иные прокуроры (кроме природоохранных) нередко обходят стороной природоохранную сферу, сосредотачиваясь на вопросах пресечения и раскрытия тяжких и особо тяжких преступлений. Вместе с тем характер экологической преступности и стимулирующей ее экологической правонарушаемости требует акцентирования внимания на рассматриваемых вопросах. При этом необходимым в работе координационных совещаний диссертант считает участие руководителей природоохранных органов.

Нуждается в существенном улучшении и качество предварительного следствия по делам об экологических преступлениях. Задачами следствия по делам об экологических преступлениях как и по делам других категорий являются раскрытие преступлений, доказывание виновности лиц либо невиновности тех или иных субъектов, то есть установление истины. Одной из задач, решаемых следствием, как известно, является установление причин совершения экологических преступлений и условий, им способствующих.

Повышения качества следствия по делам об экологических преступлениях в целом рекомендуется добиваться главным образом путем: четкого исполнения в органах прокуратуры требований, изложенных в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ; повышения квалификации следователей в области расследования таких дел; узкой, насколько это возможно, специализации отдельных следователей на расследовании дел об экологических преступлениях; распространения опыта успешного расследования дел этой категории путем направления нижестоящим прокуратурам обзоров следственной практики и информационных писем; разработки методик расследования дел об экологических преступлениях.

В параграфе пятом «Совершенствование иных направлений природоохранной деятельности прокуратуры» уделено внимание вопросам совершенствования работы по рассмотрению и разрешению прокурорами жалоб и заявлений экологического характера, правотворческой деятельности прокуроров, а также работы прокуроров по предупреждению экологических правонарушений.

Поступающие в прокуратуру жалобы и обращения позволяют прокурору получать информацию о состоянии законности в экологической сфере, выявлять негативные тенденции, планировать надзорные и иные мероприятия.

Обращения граждан нередко служат поводом для проведения проверок исполнения экологического законодательства как силами прокуратуры, так и других органов, основанием для возбуждения уголовных дел об экологических преступлениях, предъявления заявлений и исков в суды.

В деятельности прокуратуры на этом участке имеют место серьезные недостатки и упущения, которые могут быть сведены к: неглубокому проведению прокурорами проверок и формальным отпискам, порождающим нередко повторные обращения; необоснованной пересылке обращений в природоохранные и правоохранительные органы, органы санитарно-эпидемиологического надзора и региональные администрации.

Пути совершенствования правотворческой деятельности прокуроров автор видит в активном участии прокуроров в подготовке, принятии и издании правовых актов экологического характера, для чего необходимо использовать такие формы как: проведение правовой экспертизы проектов экологических законов и других нормативных правовых актов; участие в подготовке проектов нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере экологии; участие в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседаниях представительных и исполнительных органов; участие прокурора в рассмотрении в представительных и исполнительных органах принесенных протестов на незаконные правовые акты; взаимодействие прокуроров с конституционными и уставными судами субъектов Российской Федерации.

Совершенствование работы прокуроров по предупреждению экологических правонарушений также необходимо, поскольку правовая пропаганда, ведущаяся прокурором в устной и письменной форме, дополняет предупреди-

тельную значимость актов прокурорского реагирования. Для активизации этой работы диссертант считает необходимым закрепить в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» обязанность прокуроров и следователей осуществлять профилактические мероприятия.

В заключении диссертации формулируются основные выводы и предложения по совершенствованию природоохранной деятельности российской прокуратуры.

ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ АВТОРА:

Монографии:

1. Винокуров А.Ю. **Природоохранная деятельность российской прокуратуры:** Монография. — М.: МНЭПУ, 1999. — 5 п.л.

2. Винокуров А.Ю. **Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства:** Реферат. — М.: МНЭПУ, 1999. — 3 п.л.

3. Винокуров А.Ю. **Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о ядерной и радиационной безопасности:** Монография. — М.: МНЭПУ, 2000. — 10,8 п.л.

4. Винокуров А.Ю. **Природоохранная деятельность российской прокуратуры и основные пути ее совершенствования:** Монография. — М.: МНЭПУ, 2001. — 13 п.л.

5. Винокуров А.Ю. **Природоохранная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации:** Монография. — М.: МосГУ, 2006. — 10,5 п.л.

Учебники, курсы лекций, учебные пособия:

6. **Прокурорский надзор в Российской Федерации:** Учебник. — М.: МНЭПУ, 1997 (15,6 п.л./1,1 п.л.), 1998 (17,7 п.л./1,6 п.л.), изд. 1, 2 (коллектив авторов).

7. **Прокурорский надзор в Российской Федерации:** Учебник. — М.: Юрайт, МНЭПУ, 2000 (21 п.л./2,75 п.л.), 2001 (21 п.л./2,75 п.л.), изд. 1, 2 (коллектив авторов).

8. **Прокурорский надзор:** Курс лекций и практикум. — М.: Экзамен, 2000 (30,1 п.л./2 п.л.), 2001 (30,3 п.л./3,2 п.л.), 2003 (34 п.л./6,7 п.л.), 2004 (34 п.л./7,2 п.л.) изд. 1, 2, 3, 4 (коллектив авторов).

9. **Прокурорский надзор:** Учебник. — М.: Юрайт, 2001 (18,5 п.л./2,75 п.л.), 2003 (22,7 п.л./3,25 п.л.), 2003 (24,4 п.л./3,25 п.л.) изд. 1, 2, 3 (коллектив авторов).

10. **Прокурорский надзор:** Учебник. — М.: Высшее образование, 2005 (24,4 п.л./3,25 п.л.), изд. 1 (коллектив авторов).

11. **Экологическое право Российской Федерации:** Курс лекций. — М.: МНЭПУ, 1997 (21,4 п.л./2,5 п.л.), 1999 (26,7 п.л./2,7 п.л.), изд. 1, 2 (коллектив авторов).

12. **Экологическое право:** Курс лекций и практикум. — М.: Экзамен, 2003 (33 п.л./9,3 п.л.), 2005 (37,1 п.л./19,8 п.л.), изд. 1, 2 (коллектив авторов).

13. **Экологическое право:** Учебник. — М.: Экзамен, 2005 (37,1 п.л./19,8 п.л.), изд. 1 (коллектив авторов).

14. Винокуров А.Ю. **Экологическое право:** Пособие для сдачи экзамена. — М.: Юрайт, 2004. — 10,9 п.л.

15. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. **Обстоятельства, способствующие совершению экологических правонарушений, и основные пути их устранения:** Лекционный спецкурс. — М.: МНЭПУ, 2001. — 5,4 /1,6 п.л. (в соавторстве).

16. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. **Прокурорский надзор за исполнением законодательства о ядерной и радиационной безопасности:** Учебное пособие. — М.: МНЭПУ, 1994. — 4,6/2,4 п.л. (в соавторстве).

17. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. **Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов представительной и исполнительной власти:** Учебное пособие. — М.: ИПК Прокуратуры, 1996. — 3/1,7 п.л. (в соавторстве).

18. Виноградов В.П., Винокуров А.Ю. **Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды:** Учебное пособие. — М.: МНЭПУ, 1996. — 12,4/10,5 п.л. (в соавторстве).

19. Винокуров А.Ю. **Работа природоохранных и правоохранительных органов по выявлению и устранению нарушений экологического законодательства и привлечению к ответственности виновных физических и юридических лиц:** Учебное пособие. — М.: МНЭПУ, 1997. — 2,5 п.л.

20. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. **Прокурорский надзор за исполнением законодательства об экологической экспертизе:** Учебное пособие. — М.: ИПК прокуратуры, 1997. — 0,8/0,4 п.л. (в соавторстве).

21. Виноградов В.П., Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю., Винокуров Ю.Е. **Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства:**

Учебное пособие для прокуроров. — М.: МНЭПУ, 1999. — 14,6/9,8 п.л. (в соавторстве).

22. Винокуров А.Ю. **Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации и органов охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации по предупреждению экологических правонарушений**: Учебное пособие. — М.: МНЭПУ, 2000. — 1,9 п.л.

23. Винокуров А.Ю. **Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами (проблемы организации и правового регулирования)**: Пособие. — М.: МНЭПУ, 2000. — 3,8 п.л.

24. Винокуров А.Ю., Жевлаков Э.Н. **Надзор за исполнением законодательства в природоохранной сфере**. В кн.: Настольная книга прокурора: Пособие. — М.: НИИ прокуратуры, «Щит-М», 2002. — 2,1/1,1 п.л. (в соавторстве).

25. Винокуров А.Ю., Жевлаков Э.Н. **Надзор за исполнением законодательства в природоохранной сфере**. В кн.: Настольная книга прокурора: Пособие. — М.: «Экслит», 2003. — 2,1/1,1 п.л. (в соавторстве).

26. Винокуров А.Ю. **Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях**: Пособие. — М.: ИПК прокуратуры, 2004. — 5,25 п.л.

27. Викторов И.С., Винокуров А.Ю., Шалыгин Б.И. **Прокурорский надзор за исполнением законодательства об административной ответственности**: Научно-методическое пособие. — М.: Экзамен, 2006. — 46/15 п.л. (в соавторстве).

**Статьи, опубликованные в журналах, рекомендованных ВАК
Министерства образования и науки Российской Федерации:**

28. Винокуров А.Ю. Винокуров К.Ю. **Проверки исполнения законодательства об особо охраняемых природных территориях // Законность**. — 1996. — №7. — 0,4/0,2 п.л. (в соавторстве).

29. Винокуров А.Ю., Наземцев В.К. **Проверки исполнения законодательства об экологической экспертизе // Законность**. — 1997. — №7. — 0,7/0,35 п.л. (в соавторстве).

30. Винокуров А.Ю., Червякова Ю.Г. **Проверки исполнения земельного законодательства // Законность**. — 1997. — №8. — 0,6/0,3 п.л. (в соавторстве).

31. Винокуров А.Ю. **Правовое обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации (Материалы «круглого стола») // Государство и право**. — 1998. — №6. — 0,2 п.л.

32. Винокуров А.Ю. **Проверки законности правовых актов органов местного самоуправления** // Законность. — 1998. — №9. — 0,8 п.л.
33. Винокуров А.Ю. **Работа органов прокуратуры в области обеспечения экологической безопасности человека** (Материалы «круглого стола») // Государство и право. — 1999. — №7. — 0,1 п.л.
34. Винокуров А.Ю. **Надзор за исполнением законов судебными приставами** // Законность. — 2000. — №1. — 0,3 п.л.
35. Винокуров А.Ю. **Обеспечение права граждан на экологическую информацию** (Материалы «круглого стола») // Государство и право. — 2000. — №4. — 0,2 п.л.
36. Винокуров А.Ю. **О некоторых вопросах реализации Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях** // Законность. — 2003. — №3. — 0,3 п.л.
37. Винокуров А.Ю. **Причины и предупреждение экологических преступлений** (Материалы «круглого стола») // Государство и право. — 2004. — №4. — 0,1 п.л.
38. Винокуров А.Ю. **Государственный и муниципальный экологический контроль: единство или противоположность?** // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. — 2004. — №3. — 0,5 п.л.
39. Винокуров А.Ю. **Природоохранная деятельность прокуратуры Российской Федерации и пути ее совершенствования** // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. — 2005. — №1, №2. — 1 п.л.
40. Винокуров А.Ю. **Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов** // Законность. — 2006. — №4. — 0,4 п.л.

**Статьи и тезисы выступлений, опубликованные
в иных научных изданиях:**

41. Винокуров А.Ю. **Неотвратимость ответственности как важнейшее средство предупреждения экологических правонарушений.** Тезисы выступления на российско-германском научно-практическом семинаре // Экологическая безопасность: проблемы законодательного обеспечения. — М.: МНЭПУ, 1994. — 0,2 п.л.
42. Винокуров А.Ю., Серов Г.П. **Обеспечение экологической безопасности в сфере военной и оборонной деятельности.** — М.: МНЭПУ, 1995. — 2,1/1,1 п.л. (в соавторстве).
43. Винокуров А.Ю. **Проблемы совершенствования законодательства об охране вод и практики его применения** // Вестник экологического образования в России. — 1996. — январь. — 2,1 п.л.

44. Винокуров А.Ю. **Некоторые вопросы совершенствования методического обеспечения прокурорского надзора.** Тезисы выступления на научно-практической конференции // Проблемы совершенствования прокурорского надзора /к 275-летию Российской прокуратуры/. — М.: НИИ прокуратуры, 1997. — 0,3 п.л.

45. Винокуров А.Ю. **Природоохранная деятельность Российской прокуратуры (понятие, содержание, задачи)** // Вестник экологического образования в России. — 1997. — №4. — 0,2 п.л.

46. Винокуров А.Ю. **Проблемы формирования здорового экологического мировоззрения** // Научные труды МНЭПУ, серия: материалы конференции. — Вып. 2. — М.: МНЭПУ, 1998. — 0,3 п.л.

47. Винокуров А.Ю. **Природоохранная деятельность российской прокуратуры** // Научные труды МНЭПУ. — Серия: философия. — Вып. 4. — М.: МНЭПУ, 1998. — 0,2 п.л.

48. Винокуров А.Ю. **Некоторые вопросы работы органов прокуратуры в области обеспечения экологической безопасности человека** // Научные труды МНЭПУ. — Серия: юриспруденция. — Выпуск 11. — М.: МНЭПУ, 1998. — 0,2 п.л.

49. Винокуров А.Ю. **Участие прокуроров в совершенствовании экологического законодательства** // Проблемы законности и прокурорского надзора в сфере экологии. — М.: НИИ прокуратуры, 1999. — 0,5 п.л.

50. Винокуров А.Ю. **Экологические обязанности военнослужащих** // Научные труды МНЭПУ. — Серия: работы молодых ученых и студентов. — Вып. 3. — М.:МНЭПУ, 1999. — 0,2 п.л.

51. Винокуров А.Ю. **Здоровое экологическое мировоззрение как фактор, способствующий обеспечению экологической безопасности** // Научные труды МНЭПУ. — Серия: юриспруденция. — Вып. 4. — М.:МНЭПУ, 1999. — 0,35 п.л.

52. Винокуров А.Ю. **Некоторые вопросы совершенствования экологического законодательства** // Проблемы исполнения экологического законодательства в Российской Федерации. — Пенза: Приволжский Дом знаний, 2000. — 0,2 п.л.

53. Винокуров А.Ю. **Основные направления предупреждения экологических правонарушений** // Проблемы предупреждения экологических правонарушений. — М.: МНЭПУ, 2000. — 0,5 п.л.

54. Винокуров А.Ю. **Роль предостережения прокурора в предупреждении экологических правонарушений** // Проблемы предупреждения экологических правонарушений. — М.:МНЭПУ, 2000. — 0,25 п.л.

55. Винокуров А.Ю. **Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»**. Комментарий юриста // Экология Московского региона. — 2000. — октябрь. — №3. — 0,1 п.л.
56. Винокуров А.Ю. **Основные пути предупреждения экологических преступлений** // Повышение эффективности правовых средств воздействия на преступность. — М.: Международная Высшая Школа. — 2000. — 0,4 п.л.
57. Винокуров А.Ю. **О некоторых вопросах, возникающих в ходе проведения прокурорских проверок исполнения законодательства об экологических фондах**. // Нормативно-правовое и инструктивно-методическое обеспечение природоохранной деятельности. — М.: НИИ прокуратуры, 2000. — 0,3 п.л.
58. Винокуров А.Ю. **Участие органов прокуратуры в экологическом воспитании граждан** // Правовые проблемы экологического воспитания граждан. — М.: МНЭПУ, 2001. — 0,3 п.л.
59. Винокуров А.Ю. **Проблемы прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства на современном этапе** // Экологическое право России. — Выпуск второй. — М.: ПОЛТЕКС, 2001. — 0,4 п.л.
60. Винокуров А.Ю. **Совершенствование работы с кадрами в органах прокуратуры как средство обеспечения юридической безопасности граждан** // Юридическая безопасность человека в России. Угрозы и вызовы в сфере юриспруденции. — Выпуск 7. — М.: МНЭПУ, 2001. — 0,35 п.л.
61. Винокуров А.Ю. **Проблемы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства** // Экологическое право России. — Выпуск третий. — М.: ТИССО, 2002. — 0,4 п.л.
62. Винокуров А.Ю. **О целесообразности образования подразделений экологической милиции в составе милиции общественной безопасности** // Проблемы правовой охраны природы и прокурорского надзора в сфере экологии. — М.: НИИ прокуратуры, 2002. — 0,4 п.л.
63. Винокуров А.Ю. **Предмет доказывания по делам об экологических преступлениях** // Формы и средства доказывания в новом уголовно-процессуальном законодательстве. — М.: МГСА, 2003. — 0,3 п.л.
64. Винокуров А.Ю. **Деятельность органов прокуратуры в сфере охраны окружающей среды** // Правовые проблемы охраны окружающей среды. — М., 2003. — 0,2 п.л.
65. Винокуров А.Ю. **О некоторых особенностях применения законодательства об административных правонарушениях за совершение экологических проступков** // Вестник УРАО. — 2003. — №4. — 0,5 п.л.

66. Винокуров А.Ю. **Некоторые вопросы организации прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства** // Право и жизнь, — 2004. — №65 (1). — 0,6 п.л.

67. Винокуров А.Ю. **Защита экологических прав граждан средствами прокурорского надзора** // Защита прав и свобод граждан уголовно-правовыми средствами. — М.: МосГУ, 2004. — 0,2 п.л.

68. Винокуров А.Ю. **Проблемы становления муниципального экологического контроля** // Проблемы предупреждения экологических правонарушений. — М.: МосГУ, 2005. — 0,2 п.л.

69. Винокуров А.Ю. **Конституционные требования по закреплению полномочий прокурора и фактическая их реализация** // Научные труды аспирантов и докторантов. — Вып. 5. — М.: МосГУ, 2005. — 0,5 п.л.

70. Винокуров А.Ю. **Цели и задачи природоохранной деятельности российской прокуратуры** // Актуальные вопросы российского права. — Вып.1. — М.: МосГУ, 2006. — 0,4 п.л.

71. Винокуров А.Ю. **Право граждан на благоприятную окружающую среду** // Россия, Конституция, достойная жизнь. Материалы научной конференции. — М.: МосГУ, 2006. — 0,3 п.л.

72. Винокуров А.Ю. **О некоторых вопросах взаимодействия органов прокуратуры с органами исполнительной власти в сфере обеспечения экологической безопасности** // Актуальные вопросы российского права. — Вып.2. — М.: МосГУ, 2006. — 0,3 п.л.

73. Винокуров А.Ю. **О некоторых вопросах координации природоохранной деятельности правоохранительных органов** // Актуальные вопросы российского права. — Вып.2. — М.: МосГУ, 2006. — 0,4 п.л.

Учебно-методические и методические работы:

74. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. **Земельное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие.** — М.: МНЭПУ, 1993. — 3/1,5 п.л. (в соавторстве).

75. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. **Экологическое право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие.** — М.: МНЭПУ, 1993. — 3,5/1,75 п.л. (в соавторстве).

76. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. **Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебно-методическое пособие.** — М.: МНЭПУ, 1995. — 3,7/1,85 п.л. (в соавторстве).

77. **Практикум по Экологическому праву Российской Федерации:** Учебно-методическое пособие — М.: МНЭПУ, 1998, (5,35 п.л./2,45 п.л.), 1999 (4,2 п.л./2 п.л.), изд. 1, 2 (коллектив авторов).

78. Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю., Винокуров Ю.Е. **Практикум по Прокурорскому надзору в Российской Федерации:** Учебно-методическое пособие. — М.: МНЭПУ, 1999. — 3,95/2,7 п.л. (в соавторстве).

79. Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю., Винокуров Ю.Е., Козусев А.Ф. **Прокурорский надзор в Российской Федерации:** Практикум. — М.: Юрайт, 2000. — 6/3,75 п.л. (в соавторстве).

80. Винокуров А.Ю. **Прокурорский надзор:** Учебно-методический комплекс. — М.: ИВЭСЭП, 2001. — 2,5 п.л.

81. Винокуров А.Ю. **Экологическое право:** Программа курса и методические материалы. — М.: УРАО, 2002, (5,5 п.л.), 2003 (5,5 п.л.), 2004 (5,5 п.л.), изд. 1, 2, 3.

82. Винокуров А.Ю. **Экологическое право:** Учебно-методический комплекс. — М.: ИВЭСЭП, 2002. — 8 п.л.

83. Винокуров А.Ю., Суслова Н.В. **Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере охраны и использования водных биологических ресурсов:** Методическое пособие. — М.: НИИ прокуратуры, 2003. — 6,4/2,5 п.л. (в соавторстве).

84. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е., Гушин В.З. **Практикум по прокурорскому надзору.** — М.: МосГУ, 2003. — 4,75/3,4 п.л. (в соавторстве).

85. Винокуров А.Ю., Казарина А.Х. **Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства:** Программа обучения прокуроров. — М.: Изд-во ИПК прокуратуры, 2003. — 2,5/2,1 п.л. (в соавторстве).

86. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. **Уголовно-правовая охрана экологии (окружающей природной среды):** Учебная программа спецкурса. — М.: МосГУ, 2004. — 1/0,5 п.л. (в соавторстве).

Методические рекомендации Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

87. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е., Жаркова Ю.Г., Наземцев В.К. **Организация и проведение прокурорских проверок исполнения законодательства об экологической экспертизе.** — М.: Генеральная прокуратура РФ, 1996. — 0,4/0,1 п.л. (в соавторстве).

88. Винокуров А.Ю., Чурилов А.В. **Органы государственного контроля — носители информации о нарушениях законодательства.** — М.: Генеральная прокуратура РФ, 1997. — 1,2/0,6 п.л. (в соавторстве).

89. Бедный О.П., Винокуров А.Ю., Зайцев В.Г. **Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о животном мире.** — М.: Генеральная прокуратура РФ, 1998. — 0,9/0,3 п.л. (в соавторстве).

90. Бедный О.П., Винокуров А.Ю., Кузьменко В.Р. **Осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о формировании и расходовании средств экологических фондов.** — М.: Генеральная прокуратура РФ, 2001. — 1,8/0,6 п.л. (в соавторстве).

91. Винокуров А.Ю., Сулова Н.В. **Рекомендации по оформлению и направлению специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды в органы прокуратуры материалов о совершении экологических правонарушений, содержащих признаки уголовно наказуемых деяний.** — М.: Генеральная прокуратура РФ, 2001. — 6,4/2,3 п.л. (в соавторстве).

92. Винокуров А.Ю., Гоманов Г.Н. **Основания наступления административной ответственности за неисполнение законных требований прокурора.** — М.: Генеральная прокуратура РФ, 2003. — 1,6/0,8 п.л. (в соавторстве).

93. Викторов И.С., Винокуров А.Ю., Гоманов Г.Н. **Организация работы прокуратуры по надзору за соблюдением законодательства об административных правонарушениях.** — М.: Генеральная прокуратура РФ, 2004. — 1,8/0,6 п.л. (в соавторстве).

94. Винокуров А.Ю., Гоманов Г.Н. **Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов.** — М.: Генеральная прокуратура, 2006. — 1,8/0,9 п.л. (в соавторстве).

Издания справочного характера:

95. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. **Экологическое право: Сборник нормативных актов.** — М.: МНЭПУ, 1993. — 22,5/11,25 п.л. (в соавторстве).

96. Винокуров А.Ю., Голенко Е.Н., Ковалев И.В., Шарков В.Е. **Земельное право Российской Федерации: Сборник нормативных актов /в двух томах/.** — М.: МНЭПУ, 1993. — 22,5/5,1 п.л. (в соавторстве).

97. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. **Экологическое право: Сборник нормативных актов. Выпуск второй.** — М.: МНЭПУ, 1994. — 27/13,5 п.л. (в соавторстве).

98. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е., Королева О.М. **Охрана окружающей природной среды: Сборник нормативных актов.** — Выпуск третий. — М.: МНЭПУ, 1995. — 12,5/4,15 п.л. (в соавторстве).

99. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. **Охрана окружающей природной среды:** Сборник нормативных актов. — Выпуск четвертый. — М.: МНЭПУ, 1995. — 15,8/7,9 п.л. (в соавторстве).

100. Винокуров А.Ю. **Каталог действующего экологического законодательства Российской Федерации.** — М.: МНЭПУ, 1998. — 2,1 п.л.

101. Винокуров А.Ю. **Экологическое законодательство Российской Федерации, города Москвы и Московской области:** Каталог. — М.: МНЭПУ, 1999. — 3,5 п.л.

102. Винокуров А.Ю. **Специально уполномоченные органы в области природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности:** Справочный материал для работников правоохранительных и природоохранных органов. — М.: МНЭПУ, 2000. — 10,8 п.л.

103. Винокуров А.Ю. **Формы статистического наблюдения, применяемые в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды:** Справочный материал для практических работников, связанных с вопросами экологии. — М.: МНЭПУ, 2000. — 1,4 п.л.

104. Винокуров А.Ю. **Законодательство о ядерной и радиационной безопасности:** Справочный материал для работников, связанных с вопросами обеспечения ядерной и радиационной безопасности. — М.: МНЭПУ, 2000. — 2,25 п.л.