

В.В. Чернышов

Российский Университет Дружбы Народов

К ВОПРОСУ О НЕИСКОВОЙ ЗАЩИТЕ ПРАВ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Формирование системы природоохранных прокуратур началось в 1985-1986 гг. Принятие руководством страны решения по созданию специализированных природоохранных прокуратур напрямую связано с трагической аварией на Чернобыльской атомной электростанции, крупнейшей аварии в истории ядерной энергетики по количеству пострадавших, по экономическому и огромному экологическому ущербу.

Именно это печальное событие и привлекло внимание правительства к тому, какими последствиями может быть чревата экологические нарушения. В этот период были созданы Каспийская бассейновая прокуратура (на правах областной), межрайонные прокуратуры на Байкале (Восточно-Байкальская, Западно-Байкальская), в Хабаровском и Приморском краях, в Сахалинской и Камчатской областях.

С целью обеспечения экологической безопасности приказом Генерального прокурора СССР № 21 от 19 июля 1990 года была создана Азово-Черноморская межреспубликанская природоохранная прокуратура [1].

Она осуществляла надзор за соблюдением природоохранного законодательства на территории трех союзных республик - Украины, России и Грузии, в акваториях Черного и Азовского морей от Румынии до Турции. Предполагалось, что Азово-Черноморская природоохранная прокуратура как региональный, межреспубликанский орган должна выступать как полномочное представительство Прокуратуры СССР по вопросам осуществления надзора по специальному вопросу - надзору за природоохранным законодательством. Аналогов такой структуры на тот момент не существовало. Располагалась Азово-Черноморская природоохранная прокуратура в городе Симферополе (1).

В последующие годы численность таких специализированных прокуратур постепенно увеличивалась (2). К концу 1992 г. их насчитывалось уже 110, из них две трети - в России. Создание специализированного органа прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства в Поволжье было логически, экономически и юридически оправдано.

Основная задача Волжской прокуратуры заключалась в охране водных объектов бассейна реки Волги на протяжении от Астрахани до Вологодской области. Поскольку охранять по частям бассейн реки - отдельно Верхнюю Волгу, Среднюю или Нижнюю представлялось малоэффективным. Так как достичь положительного результата в одной части бассейна (расположенной ниже по течению) например в Саратовской области практически невозможно, если в Ульяновской, Казанской и Тверской бассейн реки Волга будет интенсивно загрязняться.

Тогда пришло осознание, что при решении проблем оздоровления окружающей среды необходимо более полно использовать все правовые механизмы.

Возникла крайняя необходимость получать единую и полную информацию о состоянии законности в Поволжье. Создание единой системы природоохранных прокуратур на Волге стало не только качественно новым подходом к организации прокурорского надзора, но как свидетельствует 25 летний опыт её функционирования - единственно правильным.

Создание специализированной природоохранной прокуратуры в тот период было оправданным с разных точек зрения - логической, экономической, юридической. В конце 80-х годов вопросы сохранения природной среды Волжского бассейна стали стратегическими вопросами не только экологической, но и экономической безопасности нашего государства. Тогда о них стали говорить с высоких трибун, с экранов телевизоров, в газетах. В защиту Волги активно выступала общественность, набирало обороты и «зеленое» движение. Структура природоохранной прокуратуры создавалась с чистого листа. По причине отсутствия аналогов не было готовой формы такого надзорного органа.

Первоначально природоохранная прокуратура создавалась для охраны водных объектов Волжского бассейна. Потому что жизнедеятельность человека зависит в первую очередь от воды, от ее чистоты, экологичности и промышленной необходимости ее использования.

О зоне ответственности Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры наглядно иллюстрируют следующие показатели. Протяженность Волги с севера на юг составляет более 3,5 тысяч километров. И свыше 2,5 тысяч рек - ее притоки. На территории Поволжья сосредоточено около 40 % всего населения Российской Федерации. Из них 70 % - городское население. На этих же территориях расположено около 50 % промышленного и сельскохозяйственного потенциала страны. Более 70 % предприятий химической, нефтеперерабатывающей, нефтехимической и других отраслей промышленности [2].

15 апреля 2008 года в составе прокуратуры Санкт-Петербурга на правах специализированной прокуратуры была создана и начала работу природоохранная прокуратура [3].

В настоящее время в России насчитывается 69 природоохранных прокуратур, в Центральном федеральном округе их – 16, Северо-Западном – 11, Южном – 4, Северо-Кавказском – 3, Приволжском – 13, Уральском – 6, Сибирском – 9, Дальневосточном – 7.

Основной задачей деятельности природоохранных прокуратур является осуществление надзора за исполнением законов, направленных на защиту окружающей среды; законов, направленных на обеспечение охраны защитных лесов и особо защитных участков лесов, водоохранных зон и их прибрежных защитных полос, особо охраняемых природных территорий, законов о недропользовании, охране животного мира, использовании водных биологических ресурсов, экологических прав граждан.

Логичную и законченную концепцию совершенствованию деятельности прокуратуры в природоохранной сфере выдвинул А.Ю. Винокуров [4. С. 14]. Совершенствование всего механизма государственной охраны природы и экологической безопасности на практике

представляет собой задачу выявления наиболее ответственных агрегатов данного механизма.

Существенной мерой по реализации принципа публичности в деятельности прокуратуры является работа с гражданским обществом. Так, например, ленинградская межрайонная природоохранная прокуратура организует совместные заседания в рамках Общественного совета с представителями экологических организаций региона, результатом чего становится план совместных проверок состояния береговых полос водоемов Ленинградской области, утверждается порядок взаимодействия, обмена информацией о фактах нарушений природоохранного законодательства [5]. Тем самым прокуратура реализует государственную политику, выраженную в Послании Президента Федеральному собранию [6].

Подобную практику тесного взаимодействия с общественными экологическими организациями с целью получения полной информации о фактах нарушения законодательства об охране природы [7] А.В. Паламарчук считает необходимой для природоохранных прокуратур на регулярной основе. Гражданские структуры являются ценным источником информации о фактах нанесения вреда окружающей среде и нарушения прав граждан на благоприятную окружающую среду, что демонстрирует, например, обстоятельный общественный доклад «Нарушения экологических прав граждан Российской Федерации в 2011-2012 годах», подготовленный экологическим центром «Белона» [8].

Институты гражданского общества как субъекты защиты права на благоприятную окружающую среду, действующие в интересах общества, еще недостаточно активны. Ситуация при которой только «после вмешательства прокуратуры органы местного самоуправления приняли меры по модернизации систем питьевого водоснабжения – начато строительство новых водопроводных сетей, установлено оборудование по ультрафиолетовому обеззараживанию питьевой воды» [9], есть свидетельство неразвитости правосознания, неорганизованности местного самоуправления – общественной формы организации и управления на местах.

Статистический анализ деятельности природоохранных прокуроров позволил Н.В. Сусловой утверждать, что «наибольший массив незаконных правовых актов составляют акты, принимаемые на уровне органов местного самоуправления, которые противоречат федеральному и региональному законодательству. Органы местного самоуправления зачастую незаконно возлагают не предусмотренные федеральным законодательством дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты, вводят дополнительные разрешительные документы, своевременно не проводят мониторинг изменений федерального законодательства и пр.» [10].

Эти факты является ярчайшим свидетельством неспособности общества самостоятельно и под свою ответственность реализовывать и защищать свои права и законные интересы. Именно поэтому на органы природоохранной прокуратуры ложится обязанность по замещению функций неразвитых институтов гражданского общества.

Очевидно, что система общественного экологического контроля в нашей стране нуждается в форсированном развитии, на что обратил внимание правительства Российской Федерации всероссийский съезд по охране окружающей среды в своей резолюции [11], мотивируя необходимостью усилить экологический надзор [12].

Смещение акцента с непосредственно природоохранных мероприятий в пользу надзора за исполнением законодательства надзорными органами природоохраны в деятельности природоохранной прокуратуры можно заметить еще в 2007. В Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07 декабря 2007 года № 195, а особенно в изменении п. 16-го, внесенном Приказом от 10 февраля 2012 года № 46 (3), ясно просматривается движение курс на усиление мер по привлечению должностных лиц контролирующих органов к персональной ответственности за нарушения законодательства.

Полномочие установить виновное должностное лицо и привлечь к ответственности – это мощный рычаг государственного контроля управленческой деятельности. А.В. Климак отмечал, что «недостатком многих представлений является отсутствие в них указаний на конкретных правонарушителей и анализа их действий [12]. Этим объясняется

рекомендация А.В. Паламарчука работникам прокуратуры [9]. Аналогичной позиции придерживается Г.И. Осипов [13].

Как разъясняет Межрайонный природоохранный прокурор Московской области Е. Максимова, в структуре органов государственной власти и местного самоуправления есть множество органов, уполномоченных решать отдельные проблемы природоохраны, но если структура работает неэффективно, то есть заявителю не удалось добиться восстановления порядка, тогда можно писать в районную прокуратуру. Наша задача, поясняет прокурор, в том, чтобы добиться эффективности деятельности уполномоченных органов и проконтролировать выполнение ими своих функций и задач.

Как верно заметила Е. Максимова, «прокуратура – не аварийная служба. Если звонят с требованием срочно приехать, потому что рыба всплыла, мы направим на место действия представителя уполномоченной службы, которые выявят причину, сделают расчет ущерба и т. д., потом проверим, насколько эффективно они это сделали, и при необходимости примем свои меры прокурорского реагирования» [14].

Комментарий природоохранного прокурора показывает, что в обществе глубоко укоренилось представление о природоохранной прокуратуре, как инстанции, в полной мере решающей оперативные вопросы благоустройства, проблемы окружающей среды, загрязнения водоемов, атмосферного воздуха, свалок ТБО. В ней видят действенный государственный инструмент, инструмент власти, полномочной использовать силу принуждения к любым субъектам деятельности от частных лиц до структур и представителей государственного и муниципального управления.

Этот стереотип возник исторически на основе авторитета, справедливо заслуженного органами прокуратуры доверия у населения нашей страны. Однако другая его фактическая основа – слабая работоспособность тех структур исполнительной власти и местного самоуправления, которые уполномочены и обязаны регулярно осуществлять экологический надзор на подведомственных объектах.

Структура органов экологического контроля на протяжении двух десятилетий росла и трансформировалась, переживал свое становление российский федерализм,

образовывались новые формы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления (согласно Конституции РФ от 1993 года не входящими в систему государственной власти). На время активного становления системы государственно-муниципального управления прокуратура помимо основной своей функции – надведомственного надзора – выполняла отведенную законом функцию протезирования отсутствующих или неудовлетворительно работающих государственных структур контроля.

Помимо социальных предпосылок практики подмены функций органов государственного экологического контроля (надзора) деятельностью органов природоохранной прокуратуры, имеет место предпосылка, обусловленная нормативным регулированием данной сферы правоотношений. Нормативный акт, регулирующий надзорно-контрольную деятельность органов государственного экологического контроля (надзора), – Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, [15] – не установил общего порядка деятельности всех надзорных органов, то есть его нормы не применяются в надзорной деятельности природоохранной прокуратуры, которая остается под действием своего отраслевого законодательства. Таким образом, два закона регулируют одну сферу отношений для двух видов правоприменительных органов, что неизбежно порождает практику подмены функций одного органа функциями другого.

Такое нормативное разделение указывает на то, что законодатель сущностно разделяет функции органов государственного экологического контроля (надзора) и функции прокуратуры, деятельность которой регулируется отдельным нормативным актом. На гребне научной дискуссии таким образом, оказываются две системные идентичности природоохранной прокуратуры: природоохранная и правоохранительная.

А.Ю. Винокуров и его ученики последовательно проводят идею природоохранной квалификации деятельности прокуратуры. «Прокуратура России осуществляет надзор за исполнением законов всеми органами и должностными лицами, перечисленными в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [16]. Что касается органов экологического контроля, то они, как органы федерального и регионального уровней

исполнительной власти, подпадают под надзор прокуратуры или «в сферу природоохранной деятельности прокуратур» [4. С. 25].

При том, что в работе А.Ю. Винокурова уделяется специальное внимание вопросу отличий природоохранной деятельности прокуратуры от природоохранной деятельности специально уполномоченных государственных органов, наделенных функциями экологического контроля, автор находит в них много общего: «...природоохранная деятельность органов прокуратуры и органов экологического контроля во многом схожа по ее целям и в определенной мере по методам ...» [4. С. 26].

Вывод А.Ю. Винокурова о том, что в своей деятельности эти органы дополняют друг друга, дополняется определением качества их взаимосвязи: «...органы прокуратуры и органы экологического контроля в силу предоставленных им полномочий органически дополняют друг друга» [4. С. 25]. Однако, если они органически дополняют друг друга, то это означает, что им не достает собственной компетенции в вопросах своей деятельности. Кроме того, формат отношений, при котором один орган власти наделен полномочиями надзора за другим, сложно назвать взаимодействием.

А.Ю. Винокуров показал, что прокуроры при наличии оснований не только вправе, но и обязаны проводить проверки исполнения законов в любом органе экологического контроля [4. С. 25]. Так что эта форма взаимосвязи скорее воздействие, а именно правовое воздействие, имеющее принудительную силу. В процессе осуществления надзора прокуратура является субъектом, а органы государственного экологического контроля (надзора) – объектом, что уже не позволяет рассматривать равенство статусов этих органов.

Таким образом, налицо различие статуса и различие деятельности. Природоохранная же идентичность прокуратуры имеет своим источником только поднадзорные объекты, а в основе деятельности природоохранной прокуратуры остается правоохранительная линия. Государство выделило часть правоохранительных сил для осуществления надзора за законностью в действиях органов государственного экологического контроля, обеспечив тем самым их системную связь, при которой

эффективная деятельность одних обеспечивается специальной, постоянной надзорной деятельностью других.

ПРИМЕЧАНИЯ

(1) У истоков ее создания стоял Евстафьев Б. Н.

(2) В ноябре 1993 года была образована Алексеевская природоохранная прокуратура.

(3) Речь идет о замене слов «При необходимости принимать участие в рассмотрении внесенных актов прокурорского реагирования. Контролировать фактическое устранение нарушений законов, принципиально реагировать на неисполнение требований прокурора» в пункте 16 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 N 195 № «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», словами «Принимать обязательное участие».

ЛИТЕРАТУРА

[1] Официальный сайт прокуратуры Республики Крым. Источник: <http://rkproc.ru/uk/node/43>

[2] С. Павленко: «Главное предупредить правонарушения». Интервью с прокурором Череповецкой межрайонной природоохранной прокуратуры. Экологический щит. 05.10.2010. Источник: <http://duma.cherinfo.ru/article/33512>

[3] В составе прокуратуры Санкт-Петербурга начала работу природоохранная прокуратура
Источник: Официальный сайт прокуратуры г. Санкт-Петербурга <http://procspb.ru/news/spb/951-v-sostave-prokuratury-sankt-peterburga-nachala-rabotu-prirodoohrannaya-prokuratura>

[4] Винокуров А. Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры российской федерации. Автореф. дисс. докт. юр. наук: 12.00.11. М., 2006.

[5] В природоохранной прокуратуре состоялось заседание Общественного совета. 19.09.2013. Межрегиональная экологическая общественная организация зеленый фронт: официальный сайт <http://greenfront.su/post/929>

- [6] Послание Президента Федеральному Собранию. Москва, Кремль, 2 декабря 2013 года: Администрация Президента РФ: Официальный сайт <http://www.kremlin.ru/news/19825>)
- [7] Паламарчук А. В. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере//Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие [Ред.: А.В. Паламарчук]. – М.: 2014. – С. 8-24. Сю 23.
- [8] Поправко Н., Лисицына Н. и др. Общественный доклад «Нарушения экологических прав граждан Российской Федерации в 2011-2012 годах»: Экологический правозащитный центр «Беллона»
bellona.ru.1154751_AD013_popravko_n_lisicyna_n_i_dr_narushenie_ekologicheskikh_prav_gr.pdf
- [9] Паламарчук А.В. О задачах прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии//Законность. –2012. № 4.
- [10] Сулова Н.В. Состояние законности и прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере// Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие [Ред.: А.В. Паламарчук]. – М.: 2014. – С. 82-104. с. 94.
- [11] Резолюция IV Всероссийского съезда по охране окружающей среды. Министерство природных ресурсов Российской Федерации: официальный сайт <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=131936>
- [12] Климак А.В. Особенности мер прокурорского реагирования на нарушения экологического законодательства// Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие [Ред.: А.В. Паламарчук]. М.: 2014.
- [13] Осипов Г.И. Деятельность органов прокуратуры по реализации экологического законодательства для обеспечения экологической безопасности// Грачев В.А. Кудрина И.А. Лопатин В.Н. Экологическая безопасность России: проблемы правоприменительной практики./Ред.: Лопатин В.Н. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, 2003. – 189 с. 179 с.
- [14] Интервью Межрайонного природоохранного прокурора Московской области Елены Максимовой газете «Мытищинский городской» 25.01.2013 // <http://www.eco-pro.ru/novosti->

otrasli/728-intervyu-mezhrajonnogo-prirodookhrannogo-prokurora-moskovskoj-oblasti-eleny-maksimovoj

[15] Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета – федеральный выпуск. – 2008. – 30 декабря, № 4823.

[16] Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями.