

# **Проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением природоохранного и экологического законодательства: общетеоретический и уголовно-правовой аспекты**

## **Problems of prosecutorial supervision over the implementation of environmental and environmental legislation**

**Джавадова А.С.**

Канд. юрид. наук, Санкт-Петербургский государственный университет ветеринарной медицины

e-mail: midials@yandex.ru

**Javadova A.S.**

Candidate of Juridical Sciences, St. Petersburg State University of Veterinary Medicine

e-mail: midials@yandex.ru

### **Аннотация**

В условиях возрастающего антропогенного воздействия на окружающую среду, проблема соблюдения природоохранного законодательства становится на сегодняшний день всё более актуальной. Прокурорский надзор играет важную роль в обеспечении соблюдения экологических норм и правил, а также в защите прав граждан на благоприятную окружающую среду. Законодательство в области охраны окружающей среды постоянно развивается и совершенствуется. Однако, несмотря на это, существуют определённые проблемы в его применении и исполнении. Сотрудники прокуратуры должны следить за тем, чтобы законодательство соблюдалось всеми субъектами правоотношений. Выявление и пресечение нарушений природоохранного и экологического законодательства требует от прокуроров глубоких знаний и опыта. Кроме того, необходимо иметь доступ к информации о состоянии окружающей среды и деятельности предприятий, что не всегда возможно. Экологические вопросы вызывают большой общественный интерес и внимание. Сотрудники прокуратуры могут и должны способствовать повышению экологической культуры и ответственности граждан, обеспечивая соблюдение законодательства и привлекая виновных лиц к ответственности.

Таким образом, актуальность темы обусловлена необходимостью обеспечения соблюдения природоохранного и экологического законодательства, защиты прав граждан и выполнения международных обязательств.

**Ключевые слова:** природоохранная прокуратура, прокурорский надзор, экология, национальный проект, закон, природопользование, наказание, ответственность, преступление, правонарушение, законодательство, природа.

### **Abstract**

In conditions of increasing anthropogenic impact on the environment, the problem of compliance with environmental legislation is becoming more and more urgent. Prosecutor's supervision plays an important role in ensuring compliance with environmental norms and rules, as well as in protecting citizens' rights to a favorable environment.

Legislation in the field of environmental protection is constantly being developed and improved. However, despite this, there are certain problems in its application and execution. The staff of the prosecutor's Office must ensure that the legislation is respected by all subjects of legal relations.

The detection and suppression of violations of environmental and environmental legislation requires deep knowledge and experience from prosecutors. In addition, it is necessary to have access to information about the state of the environment and the activities of enterprises, which is not always possible.

Environmental issues are of great public interest and attention. The staff of the Prosecutor's Office can and should contribute to improving the environmental culture and responsibility of citizens, ensuring compliance with the law and bringing perpetrators to justice.

Thus, the relevance of the topic is due to the need to ensure compliance with environmental and environmental legislation, protect the rights of citizens and fulfill international obligations.

**Keywords:** environmental prosecutor's office, prosecutor's supervision, ecology, national project, law, nature management, punishment, responsibility, crime, offense, legislation, nature.

На сегодняшний день экологические проблемы приобрели особую значимость и актуальность. На международном и национальном уровне встает вопрос о необходимости разработки действенных механизмов, которые позволят сохранить экологию и ее природные богатства. В контексте обеспечения нормальной среды обитания человека и сохранении экологии, одним из таких механизмов являются правоохранительные органы, которые вносят свой вклад совместно с институтами гражданского общества в решение такой проблемы, как «глобальная угроза экологической катастрофы» [1].

Принимая во внимание тот факт, что количество экологических преступлений в мире становится все более значительным, правоохранительные органы, стремятся предотвратить и снизить преступность в сфере окружающей среды и нерационального использования природных ресурсов в целях защиты населения от негативных факторов, возникающих в результате нарушения нормального функционирования экосистемы. На сегодняшний день, при таких видах безопасности, как экологическая, государственная, информационная, экономическая, энергетическая, общественная и т.д., был подписан указ Президентом РФ «О Стратегии национальной безопасности РФ» [2]. Это базовый документ стратегического планирования, определяющий национальные интересы и стратегические национальные приоритеты.

Национальная безопасность Российской Федерации - предполагает защиту личности, общества и государства от вреда или угрозы причинения им вреда и обеспечивается защитой, возникающей в результате деятельности правоохранительных органов Российской Федерации и Вооруженных Сил, от внутренних и внешних угроз, которая включает в себя не только оборону страны, но и все виды безопасности, предусмотренные и гарантируемые Конституцией и законодательством Российской Федерации [3].

К таковой относится соответственно и экологическая безопасность. Нестабильность и уязвимость правовых отношений в сфере экологии, может причинить ущерб, как отдельной личности, так и всему государству, что ставит под угрозу национальные интересы страны, поэтому особое внимание следует уделить деятельности специализированной природоохранной прокуратуре. Именно она контролирует и предотвращает преступления и правонарушения в сфере экологии. Однако нарушения в этой области незначительные. В настоящий момент законодательство не дает четкого определения экологической преступности [4]. На сегодняшний день экологические преступления представляют собой серьезную угрозу для биологической основы жизни на Земле. В России эта угроза становится все более явной [10].

Экологическое правонарушение и преступление представляется нам как противоправное и общественно опасное деяние, посягающее на общественные отношения и на окружающую среду. При обсуждении экологических правонарушений важно учитывать несколько ключевых аспектов. Во-первых, не все экологически значимые противоправные действия сопровождаются чувством вины. Согласно ст. 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации, физические лица обязаны возместить ущерб, причиненный источником повышенной опасности, независимо от их вины. Это подчеркивает принцип

строгой ответственности в вопросах охраны окружающей среды. Во-вторых, экологические правонарушения не всегда могут привести к немедленному ущербу. При определенных условиях вред может проявиться не сразу, но реальная угроза причинения вреда существует [11]. Экологические правонарушения могут быть классифицированы на основе различных критериев. Они могут различаться с точки зрения юридической ответственности, причем экологические преступления, административные и дисциплинарные правонарушения и гражданско-правовые нарушения представляют собой различные категории. Кроме того, классификация может основываться на объекте посягательства, таком как земля, вода, леса, охрана дикой природы, континентальный шельф и мн.др. [11]. Правонарушения относятся к административной ответственности, преступления к уголовной ответственности. Уголовная ответственность применяется в тех случаях, когда деяние противоречит природоохранному законодательству и представляет социальную значимость. Это ограничивает права и свободы в соответствии с Уголовным кодексом РФ. Уголовная ответственность сосредоточена на экологических преступлениях. Лица в возрасте 16 лет и старше могут быть привлечены к ответственности, причем конкретные субъекты, такие как должностные лица, также подлежат уголовной ответственности [11]. Экологическая преступность является серьезной проблемой в современном обществе и оказывает значительное негативное влияние на окружающую среду и здоровье человека. Экологическая преступность наносит значительный ущерб окружающей среде, включая загрязнение воздуха, воды и почвы, незаконные вырубку лесов, контрабанду диких животных и другие виды экологически вредной деятельности [10]. Причины экологических преступлений включают диспропорции и противоречия экономического развития, негативное сочетание объективных и субъективных факторов, таких как тяжелое финансовое положение предприятий, несостоятельность экологического надзора и бездеятельность контролирующих органов [10].

Как показывает статистика на сегодняшний день, количество экологических преступлений в России снижается третий год подряд.

Согласно отчетным данным Генеральной прокуратуры, в 2020 г. в стране зафиксировано 22,6 тыс. нарушений природоохранного законодательства, в 2021 г. – 20,2 тыс., в 2022 г. – 19 тыс. Эти показатели свидетельствуют о том, что в целях обеспечения национальной (экологической) стабильности и безопасности в нашей стране, в своем ведомстве правоохранительные органы проводят работу по обеспечению прав и свобод человека в области окружающей среды, защите окружающей среды от преступных посягательств и предотвращению преступлений в сфере окружающей среды [5].

Сегодня в государственных грантах все больше внимания уделяется вопросу защиты неприкосновенности окружающей среды и размещения производительных сил при использовании природных ресурсов. Статья 42 Конституции Российской Федерации гласит, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о своем состоянии и возмещение вреда, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, что требует определения этого вреда для определения это административный проступок или преступление.

В целях контроля за исполнением законов и соблюдением экологических прав в России создана уникальная модель прокурорского надзора. Органы прокуратуры, во главе с Генеральной прокуратурой РФ, осуществляют надзор за соблюдением законодательства, в том числе и в сфере охраны окружающей природной среды. Они контролируют деятельность предприятий и организаций, осуществляющих экологически опасную деятельность, выявляют нарушения законов в данной области и принимают меры по их устранению [12]. Прокуроры имеют право возбуждать уголовные дела по фактам экологических правонарушений, проводить проверки и расследования в сфере охраны природы. Они обладают полномочиями по привлечению к ответственности лиц, совершивших экологические преступления, и в случае необходимости направляют материалы дел на рассмотрение суда. Благодаря этим действиям органов прокуратуры значительно снижается вероятность нарушения экологического законодательства, а также возникает

дисциплинирующий эффект на предприятия и организации. Следственный комитет Российской Федерации также принимает активное участие в природоохранной деятельности. Он осуществляет расследование уголовных дел, связанных с экологическими преступлениями, и обнаруживает и предупреждает случаи нарушения законов в сфере охраны природы. Сотрудники Следственного комитета проводят следственные действия, собирают доказательства, определяют причину и обстоятельства экологических правонарушений. Они взаимодействуют с органами прокуратуры и другими соответствующими государственными органами с целью пресечения и преследования экологических преступлений [12]. Роль прокуратуры в обеспечении правопорядка, в том числе в сфере охраны окружающей среды и размещения производительных сил в природопользовании, определена в ст. 1 ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» [6], однако следует иметь в виду, что субъекты экологических правоотношений в отношении из которых осуществляется мониторинг, требуют особых правовых режимов, продиктованных повышенным риском причинения вреда охраняемым отношениям.

В связи с этим, в целях повышения качества и эффективности работы правоохранительных органов, а также реализации плана по совершенствованию и модернизации организации контроля за соблюдением органами прокуратуры экологического законодательства от 15.04.2021 г. Генеральный прокурор Российской Федерации подписал Приказ № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» [7]. В полномочия прокуроров входит проверка охраны воздуха, воды, лесов, почвы, недр, водных биологических ресурсов, объектов растительного и животного мира, особо охраняемых природных территорий, а также контроль за обращением с отходами и их рациональным использованием природных ресурсов.

Ответственность за сбор и последующую информацию лежит на прокурорах. Обратив внимание стоит на необходимость сотрудникам прокуратуры информировать своевременно органы государственной власти и местного самоуправления о наиболее острых проблемах, связанных с нарушением экологического законодательства, и координировать работу правоохранительных органов по предотвращению экологических преступлений, обеспечения тесного взаимодействия с общественными организациями и некоммерческими объединениями [8]. На сегодняшний день некоторые организации обращаются за помощью в специализированные центры по охране труда и экологии, которые, не нарушая законы, готовы устранить за определенную плату все нарушения, и заблаговременно подготовиться к проверке природоохранной прокуратуры. На предприятие приезжает специалист, задача которого – проанализировать документацию и рабочие процессы, выявить возможные нарушения и подготовит рекомендации по их устранению. Экологический аудит включает в себя следующие виды работ: проверка документов, где специалист оценивает полноту и правильность заполнения экологической документации, наличие журналов. При необходимости сотрудники компании помогут восполнить недостающие бумаги и избежать претензий со стороны надзорного ведомства; проверка организации рабочего процесса, когда специалист оценивает экологичность используемого сырья и материалов, правильность обращения с отходами, соблюдение других природоохранных норм; подготовка перечня рекомендаций по устранению обнаруженных нарушений. Специалист составит список рекомендованных мер, которые помогут избежать штрафов при плановых и внеплановых проверках природоохранного ведомства. Расходы на услуги специалиста полностью окупаются благодаря отсутствию штрафов для организации. Выявленные нарушения могут привести к приостановке деятельности, что грозит предприятию крупными финансовыми потерями. Намного безопаснее и экономичнее сразу обратиться за профессиональной помощью.

Немаловажно обратить внимание и на участников экологических правоотношений. Следует отметить, что участниками экологических правоотношений являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, физические и юридические лица, общественные объединения. Эта субъективная репрезентативность позволяет рассматривать

охрану окружающей среды как национальное дело, что полностью соответствует характеру ее целей и задач.

Что касается управления соблюдением законов, связанных с окружающей средой, упор делается на строгое соблюдение законов. На основании поступившей в прокуратуру информации о несоблюдении закона, должностными лицами прокуратуры проводится проверка, по итогам которой прокурором принимаются необходимые меры. Их цель – привлечь виновных к ответственности и исправить отмеченные нарушения.

Таким образом, специализированная природоохранная прокуратура занимается защитой окружающей среды и природных ресурсов от противоправных действий, нарушений экологического законодательства и экологических прав граждан, участвует в экологических исках; защищает интересы государства и общества в области охраны природы. Соответственно, сегодня прокурорский надзор за соблюдением законодательства в экологической сфере, фокусируется на общих проблемах, связанных с безопасностью человека, общества и государства. Природоохранная прокуратура как специализированная строится по общим для органов прокуратуры принципам: руководствуются теми же нормативно-правовыми актами, что и территориальные прокуратуры; исполняют общие для всех органов прокуратуры задачи; используют те же средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. Одним из основных направлений их деятельности является надзор за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды. Он осуществляется в строгом соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 г. № 2202-1 [13].

Основной целью деятельности является обеспечение надлежащего функционирования уполномоченных государственных органов, снижение количества экологических правонарушений, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, предупреждение правонарушений и преступлений в этой сфере, а также устранение угрозы причинения вреда личности, обществу и государству. Успешное достижение этих целей вносит большой вклад в национальную безопасность страны.

Сотрудники прокуратуры по охране окружающей среды во всех субъектах Российской Федерации осуществляют мониторинг территорий и выявляют объекты накопленного экологического вреда. Прокуроры выполняют свои обязанности с учетом экологического состояния вверенной им территории и решают задачу эффективного надзора за соблюдением законов, регулирующих защиту окружающей среды и ресурсов. Кроме того, практическое применение мер прокурорского реагирования помогает привлечь к ответственности виновных в нарушениях закона и соответственно взыскание ущерба, выступающего возмещением вреда окружающей среде.

В случае выявления факта несоблюдения экологического законодательства, прокурор принимает следующие меры: протест; представление; предостережение; постановление. Анализ деятельности прокуратуры позволил установить, что в 2023 г. зафиксировано 15 271 нарушений законодательства. В суд направлено 1165 жалоб, содержащих факты несоблюдения природоохранного законодательства. Было принято 1150 заявок. Дела прекращены в связи с добровольным исполнением требований прокурора [9]. По решению прокуратуры к ответственности привлечено 880 чел. Для решения вопроса об уголовной ответственности в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в суд направлено 79 материалов, возбуждено 59 уголовных дел. На каждом из трех этапов реализации земельных прав граждан имеются типичные нарушения, допускаемые субъектами надзора прокуратуры.

Типичные нарушения анализируются на примере деятельности департамента имущественных и земельных отношений, КУ ВО «Фонд государственного имущества», органов местного самоуправления и несоблюдения правил и условий обжалования предложений. Определено, что к ним относятся незаконное предоставление земель в пользование, нерациональное землеустройство и нецелевое использование их, отсутствие контроля за использованием земель регионального фонда, недостатки в кадастровом учете земель и регистрации прав на них.

Были отмечены проблемы в контроле прокуроров за ходом дела применение законодательства об окружающей среде и правоохранительных органов: неадекватность работы по анализу законодательства, недостаточность правового регулирования переработки объектов природы и подмена обязанностей органов, защищающих права граждан в сфере окружающей среды. По результатам проведенной работы были даны следующие рекомендации. Необходимо сосредоточить внимание на осуществлении наступательных мер надзора, контроле за состоянием объектов накопленного экологического ущерба, реализации мер прокурорского реагирования, способствующих обеспечению установленного режима охраны объектов накопленного экологического ущерба, принуждению органов власти и компетентных органов, принять меры, способствующие безопасному обращению с отходами, проявить инициативу о возбуждении уголовного дела по фактам. Первоочередной задачей прокуратуры является усиление надзора за полным, своевременным и законным применением полномочий, предоставленных органам экологического контроля, и активного требования от этих органов проведения проверок. Основания для прокурорского вмешательства могут отсутствовать, когда нарушение природоохранительного законодательства может быть устранено природоохранительными органами. Вмешательство прокурора всегда необходимо, когда полномочия природоохранительных органов недостаточны или они по какой-то причине не имеют возможности для выявления, устранения или предупреждения нарушений природоохранительного законодательства [13].

Это основные направления повышения эффективности экологической политики в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Особое внимание следует уделить проведению аналитических работ и совершенствованию материально-технической базы экологических проектов.

Разъяснение ответственности всех субъектов, использующих природные объекты, позволит добиться большей эффективности в этой сфере. Улучшение координации между правоохранительными органами и прокуратурой, устранение дублирования; полномочия и дублирование, позволит повысить эффективность работы прокуроров, ответственных за окружающую среду, в сфере охраны окружающей среды; окружающая среда и управление природными ресурсами.

Таким образом, прокурорский надзор за применением законодательства в области окружающей среды, имеет большое значение для охраны окружающей среды и предотвращения экологических преступлений. Однако существуют проблемные аспекты, которые затрудняют эффективность данного направления.

Необходимо активно решать эти вопросы, систематически обучать прокуроров, совершенствовать дисциплинарные меры и укреплять сотрудничество с другими правоохранительными органами. Только в этом случае прокурор сможет эффективно выполнять свои функции и обеспечивать соблюдение экологического законодательства.

В заключение можно сделать вывод, что проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением природоохранного и экологического законодательства являются актуальными и требуют комплексного подхода к их решению.

Прокурорский надзор играет важную роль в обеспечении соблюдения природоохранного и экологического законодательства, а также в защите прав граждан на благоприятную окружающую среду. Однако, как показал анализ, существуют определённые проблемы в осуществлении этого вида надзора:

- недостаточная координация между органами прокуратуры и другими государственными органами, осуществляющими контроль за соблюдением природоохранного и экологического законодательства;
- отсутствие четкого разграничения полномочий между различными органами государственной власти в области охраны окружающей среды;
- необходимость совершенствования законодательной базы, регулирующей осуществление прокурорского надзора в данной сфере;

- сложности в выявлении и пресечении нарушений природоохранного и экологического законодательства из-за отсутствия необходимой информации и технических средств.

Таким образом, проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением природоохранного и экологического законодательства требуют внимания и усилий со стороны государства и общества. Только комплексный подход к решению этих проблем может обеспечить эффективное соблюдение природоохранного и экологического законодательства и защиту прав граждан.

## Литература

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) //Консультант Плюс
2. Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 N 2202-1//Консультант Плюс
3. Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации"//Консультант Плюс
4. "Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 22.04.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.05.2024) //Консультант Плюс
5. Приказ Генпрокуратуры России от 15.04.2021 N 198 (ред. от 25.11.2022) "Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере"//Консультант Плюс
6. *Андреев, К. В.* Роль прокурорского надзора в обеспечении экологической безопасности: вызовы и достижения / К. В. Андреев // Российский научный вестник. - 2024. - № 1. - С. 35–37.
7. *Вестов, Ф. А.* Взаимодействие правового государства, гражданского общества и личности в достижении справедливого устройства в России / Ф. А. Вестов. // Основы экономики, управления и права. – 2021. – № 3 (28). – С. 23–26.
8. *Вестов, Ф. А.* Взаимодействие правового государства, гражданского общества и личности в достижении справедливого устройства в России / Ф. А. Вестов. // Основы экономики, управления и права. – 2021. – № 3 (28). – С. 23–26
9. Генпрокуратура назвала самые распространённые виды экопреступлений в России.– URL: <https://plus-one.ru/news/2023/03/17/genprokuratura-nazvala-samyegasprostranennyyevidy-ekoprestupleniy> (дата обращения: 25.05.2024).
10. *Джавадова, А. С.* Криминологические особенности экологической преступности и типология личности преступника / А. С. Джавадова // Вызовы современности и стратегии развития общества в условиях новой реальности : сборник материалов XXIII Международной научно-практической конференции, Москва, 19 января 2024 года. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью "Издательство АЛЕФ", 2024. – С. 104-107.
11. *Джавадова, А. С.* Особенности юридической ответственности за экологические правонарушения / А. С. Джавадова // Журнал юридических исследований. – 2023. – Т. 8, № 4. – С. 79-82.
12. *Джавадова, А. С.* Природоохранная деятельность органов прокуратуры и Следственного комитета РФ / А. С. Джавадова // Журнал юридических исследований. – 2024. – Т. 9, № 1. – С. 6-14.
13. Электронный ресурс : <https://rusecocentre.ru/ekologicheskaya-prokuratura-rossi> (дата обращения 07.06.2024 г)