

Проблемные аспекты прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства и пути их решения

Problematic aspects of prosecutorial supervision of the implementation of environmental legislation and ways to solve them

Джавадова А.С.

Канд. юрид. наук, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет ветеринарной медицины», г. Санкт-Петербург
email: midials@yandex.ru

Javadova A.S.

Candidate of Law, St. Petersburg State University of Veterinary Medicine, St. Petersburg
email: midials@yandex.ru

Аннотация

В условиях возрастающего антропогенного воздействия на окружающую среду обеспечение соблюдения природоохранного законодательства приобретает критическую важность. Прокурорский надзор играет ключевую роль в защите конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду. Однако его эффективность сталкивается с рядом системных проблем, включая несовершенство правового регулирования, недостатки в организации надзорной деятельности и сложность привлечения виновных к ответственности. В данной статье проводится комплексный анализ проблемных аспектов прокурорского надзора в экологической сфере, таких как декларативность и разрозненность законодательства, недостаточная аналитическая работа, подмена прокурором функций иных контролирующих органов, а также кадровые и материально-технические ограничения. На основе изучения современной правоприменительной практики и научных исследований предлагаются конкретные пути решения выявленных проблем. Среди них — совершенствование экологического законодательства, в том числе возможная кодификация, внедрение риск-ориентированного подхода в планирование проверок, усиление координации между правоохранительными и контролирующими органами, а также повышение квалификации прокурорских работников и развитие международного сотрудничества в области экологической безопасности. Реализация предложенных мер будет способствовать повышению эффективности прокурорского надзора, укреплению законности и обеспечению экологической безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: прокурорский надзор, природоохранное законодательство, экологическая безопасность, окружающая среда, правонарушения, проблемы надзора, пути решения, эффективность надзора, природоохранная прокуратура, правовое регулирование.

Abstract

In the context of the increasing anthropogenic impact on the environment, ensuring compliance with environmental legislation is becoming critically important. Prosecutorial supervision plays a key role in protecting the constitutional rights of citizens to a favorable environment. However, its effectiveness faces a number of systemic problems, including imperfect legal regulation, deficiencies in the organization of oversight activities, and the difficulty of bringing perpetrators to justice. This article provides a comprehensive analysis of problematic aspects of prosecutorial

supervision in the environmental field, such as declarative and fragmented legislation, insufficient analytical work, substitution by the prosecutor of the functions of other regulatory bodies, as well as personnel and logistical constraints. Based on the study of modern law enforcement practice and scientific research, specific solutions to the identified problems are proposed. Among them are the improvement of environmental legislation, including possible codification, the introduction of a risk—based approach to audit planning, increased coordination between law enforcement and regulatory authorities, as well as professional development of prosecutors and the development of international cooperation in the field of environmental safety. The implementation of the proposed measures will help to increase the effectiveness of prosecutorial supervision, strengthen the rule of law and ensure the environmental safety of the Russian Federation.

Keywords: prosecutorial supervision, environmental legislation, environmental safety, environment, offenses, problems of supervision, solutions, effectiveness of supervision, environmental prosecutor's office, legal regulation.

Актуальность темы прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства в современной России обусловлена совокупностью факторов, среди которых ведущее место занимают устойчиво ухудшающаяся экологическая обстановка, рост экологических правонарушений и особая значимость конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду [1; 2; 5; 6]. В «Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» еще в 1996 году отмечалось, что возросшая мощь экономики стала разрушительной силой для биосферы, возникла реальная угроза интересам будущих поколений. Несмотря на предпринимаемые государством меры, ситуация остается тревожной: значительная часть территории страны, где сосредоточена основная часть населения и производства, находится в неудовлетворительном экологическом состоянии. В таких условиях прокуратура как единая федеральная централизованная система органов, независимая от местной власти и обладающая широкими полномочиями, выступает ключевым элементом в механизме обеспечения экологической законности. Прокурорский надзор призван быть барьером на пути экологического произвола, обеспечивая не только выявление и пресечение правонарушений, но и восстановление нарушенных прав граждан, а также возмещение причиненного природе вреда [3]. Как верно отмечается в исследованиях, сотрудники прокуратуры должны следить за тем, чтобы законодательство соблюдалось всеми субъектами правоотношений, а выявление и пресечение нарушений требует от прокуроров глубоких знаний и опыта. Однако сама система надзора сталкивается с множеством вызовов, которые снижают ее результативность. Целью настоящей статьи является выявление и систематизация ключевых проблемных аспектов осуществления прокурорского надзора в сфере исполнения природоохранного законодательства, а также разработка на этой основе научно обоснованных предложений по повышению его эффективности. Достижение этой цели осуществляется через анализ состояния законности в экологической сфере, исследование правовых и организационных основ надзорной деятельности прокуратуры и оценку практики применения средств прокурорского реагирования.

Осуществление прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства сопряжено с рядом системных проблем, носящих как объективный, так и субъективный характер. Их выявление и осмысление являются необходимым условием для разработки адекватных мер по совершенствованию данной деятельности.

1. Несовершенство правового регулирования. Одной из фундаментальных проблем является состояние самого экологического законодательства. Оно характеризуется значительным количеством несовершенств, наличием декларативных, отсылочных и дублирующих норм, неполнотой юридических дефиниций и недостаточной регламентацией механизмов реализации правовых предписаний. В Российской Федерации насчитывается более 70 «экологических» федеральных законов и около 4000 подзаконных актов, что не способствует единообразному и результативному исполнению экологического законодательства, создавая почву для правовых коллизий и пробелов. Как справедливо

отмечает Н.И. Хлуденева, нормативные акты субъектов РФ зачастую содержат излишнее дублирование положений федерального законодательства, что порождает новые пробелы и коллизии. Яркой иллюстрацией данной проблемы является пример из практики прокуратуры Ростовской области, где постановление Правительства области об охраняемых ландшафтах не установило особый правовой режим на лесных участках, применив лишь общие ограничения, а также произвело упразднение ряда памятников природы при отсутствии предусмотренных законом оснований.

2. Организационно-практические проблемы в деятельности органов прокуратуры. Существенные препятствия лежат в плоскости организации надзорного процесса. К ним, в частности, относится недостаточное проведение аналитической работы, что не позволяет переходить от констатации уже совершенных нарушений к их прогнозированию и превентивному воздействию. Еще одной типичной проблемой является подмена прокурором обязанностей органов, осуществляющих контроль и надзор в экологической сфере. Прокурор не должен подменять собой природоохранные инспекции, его задача — осуществлять надзор за тем, как эти инспекции выполняют свои обязанности. На практике же зачастую прокуроры вынуждены заниматься несвойственными им функциями ввиду бездействия или неэффективной работы специализированных контролирующих органов. Это усугубляется слабой материально-технической оснащенностью природоохранных прокуратур, которым для эффективного контроля за сложными технологическими процессами необходимы современные средства лабораторного контроля, экспертной оценки и мониторинга. Кроме того, выявление нарушений природоохранного законодательства требует от прокуроров глубоких специальных знаний, доступа к информации о состоянии окружающей среды и деятельности предприятий, что не всегда возможно обеспечить в полной мере.

3. Проблемы межведомственного взаимодействия и кадрового обеспечения. Эффективность надзора напрямую зависит от слаженности действий всех участников системы обеспечения экологической безопасности. В этой связи недостаточная координация деятельности между правоохранительными органами и прокуратурой приводит к дублированию функций, распылению сил и средств. Улучшение такого взаимодействия с четким разграничением полномочий является резервом для повышения эффективности всей природоохранной деятельности. Отдельным вызовом является недостаточный уровень профессиональной подготовки некоторых прокурорских работников в специфической области экологического права. Сложность и динамизм законодательства, необходимость понимания природных и технологических процессов требуют от прокуроров не только юридической, но и определенной естественнонаучной подготовки, а также постоянного повышения квалификации.

4. Проблемы привлечения к ответственности и возмещения вреда. Даже когда нарушения выявлены, возникают сложности на стадии привлечения виновных к ответственности и реального возмещения причиненного экологического вреда. Судебные процессы могут затягиваться, а решения — не исполняться в полной мере. Примером успешного, но показательного с точки зрения сложности дела является авария в Норильске в 2020 г., где утечка 20 тыс. т дизельного топлива потребовала масштабного вмешательства природоохранной прокуратуры и взыскания ущерба в размере 146,177 млрд руб. через арбитражный суд. Этот случай демонстрирует, насколько серьезными могут быть последствия нарушений и какую ресурсоемкую работу приходится проводить прокуратуре для восстановления нарушенных прав.

Преодоление выявленных проблем требует комплексного подхода, сочетающего совершенствование законодательства, оптимизацию организации надзорной деятельности, укрепление кадрового потенциала и развитие международного сотрудничества.

Совершенствование природоохранного законодательства. Наиболее кардинальным и перспективным направлением является систематизация и кодификация экологического законодательства. Как отмечается в научной литературе, решением проблем разрозненности законодательства могла бы стать разработка и принятие Экологического кодекса РФ —

фундаментального акта прямого действия, который позволил бы существенно урегулировать существующий массив экологических правоотношений. Положительный опыт таких стран, как Казахстан, где Экологический кодекс действует с 2007 г., подтверждает жизнеспособность этой идеи. Параллельно необходима работа по устранению правовых коллизий и пробелов в действующих нормативных правовых актах, их детализация и сокращение количества отсылочных норм, что повысит определенность и исполнимость законодательства.

Оптимизация организации прокурорского надзора. Для повышения эффективности надзорной деятельности необходимо внедрение риск-ориентированного подхода при планировании проверок, что позволит сконцентрировать ресурсы на наиболее опасных и потенциально проблемных объектах. Как предлагается в исследованиях, прокуратуре следует активнее реализовывать меры «наступательного надзора», мониторить состояние объектов накопленного экологического ущерба, принимать меры, понуждающие уполномоченные органы обеспечивать безопасное обращение с отходами. Важным направлением является усиление координации и четкое разграничение полномочий между прокуратурой, правоохранительными и контролирующими органами. Это позволит избежать дублирования и подмены функций, высвободив силы прокуроров для выполнения своих непосредственных надзорных задач. Для компенсации недостатка специальных знаний целесообразно активное привлечение к проверкам экспертов и специалистов в области экологии и природопользования.

Развитие кадрового потенциала и материально-технической базы. Необходимо усиление профессиональной подготовки прокурорских работников, специализирующихся в экологическом надзоре. Это предполагает не только изучение изменений в законодательстве, но и получение базовых знаний о технологических процессах, оказывающих воздействие на окружающую среду, и современных методах экологического контроля. Параллельно должна решаться задача укрепления материально-технической базы природоохранных прокуратур, оснащения их современными средствами связи, транспорта, приборами для экспресс-анализа состояния окружающей среды, что значительно повысит оперативность и обоснованность проводимых проверок.

Усиление профилактической работы и международного сотрудничества. Профилактика правонарушений должна стать приоритетным направлением. Этому будет способствовать широкое разъяснение ответственности всем субъектам, использующим природные объекты, а также повышение экологической культуры и ответственности граждан. Прокуратура может и должна содействовать этому процессу, обеспечивая гласность своей деятельности и взаимодействуя с институтами гражданского общества. Учитывая трансграничный характер многих экологических проблем, развитие международного сотрудничества в области экологической безопасности и обмена опытом прокурорского надзора также является важным резервом для повышения эффективности национальной системы.

Прокурорский надзор выступает ключевым инструментом обеспечения безопасности и защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Надзорная деятельность органов прокуратуры за соблюдением законов в сфере охраны природы выступает ключевым гарантом обеспечения экологического правопорядка. Однако действующая система такого прокурорского надзора демонстрирует недостаточную результативность, что обусловлено рядом внутренних и внешних проблемных факторов.

Основные сдерживающие аспекты непосредственно в организации прокурорского надзора включают: его зачастую формальный и выборочный характер; слабое использование аналитических и прогнозных методов в планировании проверок; а также подмену функций иных контролирующих инстанций, когда прокурорская реакция направлена на устранение последствий, а не на системные причины нарушений. Эти внутренние недостатки усугубляются внешними условиями: несовершенством и противоречивостью законодательной базы, затрудняющей правоприменение; низким уровнем межведомственной координации; и дефицитом в штатах прокурорских работников специальных познаний в области экологии и природопользования.

Для качественного усиления роли прокурорского надзора требуется сфокусироваться на следующих направлениях его модернизации:

1. Совершенствование методики надзора: переход от тотального реагирования к риск-ориентированной модели, основанной на данных мониторинга и анализе причин ущерба.

2. Четкое определение правового статуса: законодательное закрепление координирующей и надзирающей роли прокуратуры за деятельностью контрольных органов, исключая дублирование их функций.

3. Профессионализация кадрового состава: создание в структурах прокуратуры специализированных подразделений или групп, укомплектованных подготовленными специалистами, и их целевое обучение.

4. Акцент на превенцию и восстановление: перераспределение усилий с фиксации нарушений на профилактическую работу и обеспечение реального возмещения вреда природным объектам через судебные иски прокурора.

Реализация данных мер позволит трансформировать природоохранный надзор прокуратуры в эффективный инструмент, обеспечивающий не только выявление, но и предупреждение экологических правонарушений, что напрямую соответствует задачам укрепления законности и защиты конституционных прав граждан в данной сфере [4].

Литература

1. Андреев К.В. О некоторых проблемных аспектах прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства // Молодой ученый. — 2024. — № 18 (517). — С. 163-165.
2. Кириченко С.Г. Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства: дис. канд. юрид. наук. — 182 с.
3. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в экологической сфере // Российский судья. — 2024. — № 10. — С. 14-18.
4. Обеспечение реализации органами прокуратуры конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду (на примере Ростовской области) // Экогазета. — 2024.
5. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации // Экологическое право. — 2024. — № 4. — С. 36-38.
6. Проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением природоохранного и экологического законодательства: общетеоретический и уголовно-правовой аспекты // НауКару. — 2024.