

Санкт-Петербургский государственный университет

Кафедра правовой охраны окружающей среды

**Прокурорский надзор в сфере охраны окружающей среды и
рационального использования природных ресурсов**

Выпускная квалификационная работа

студентки 2 курса магистратуры

очной формы обучения

Демирчиевой Ники Валерьевны

Научный руководитель:

доцент, кандидат юридических наук

Лопатин Вячеслав Алевтинович

Санкт-Петербург

2016

Содержание

Введение.....	2
Глава I. Понятие и система средств реагирования прокурора на выявляемые правонарушения в области охраны окружающей среды.....	9
§1.Понятие правовых средств реагирования прокурора на выявляемые правонарушения в области охраны окружающей среды.....	9
§2. Система мер прокурорского реагирования и их общая характеристика.....	17
§3. Анализ деятельности природоохранных прокуратур с 2011 по 2015 гг..	25.
Глава II.Оценка осуществляемой надзорной деятельности в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.....	39
§1. Проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства.....	39
§2. Понятие, задачи и пределы прокурорского надзора за соблюдением земельных прав граждан как одного из приоритетных направлений в деятельности прокуратуры.....	47
§2.Типовые нарушения, выявляемые прокурорами при осуществлении надзорной деятельности за соблюдением земельных прав граждан.....	55
Заключение.....	67
Список использованной литературы.....	73
Приложения.....	82

Введение

Актуальность темы исследования. Охрана окружающей среды – одна из наиболее актуальных проблем современности, затронувших становление устойчивого развития не только Российской Федерации, но и большинства зарубежных стран.

Признав экологический статус личности, российское государство укрепило свои позиции в построении правового пространства. Закрепление субъективных экологических прав позволяет говорить о демократизации права, стимулировании роста самосознания граждан, экологического сознания и культуры. Такое признание способствует вовлечению граждан в процессы охраны окружающей среды, активизирует деятельность государства в данной сфере, так как реализация закреплённого в Конституции права на благоприятную окружающую среду, иных экологических прав предполагает возможность требовать должного поведения от других субъектов, прежде всего от уполномоченных государственных органов при наличии высокой степени нарушений прав граждан в экологической сфере, широкого круга распространения правонарушений, допускаемых как в нормотворческой, так и в правоприменительной деятельности, как правило затрагивающих одновременно права значительного количества лиц.

С учётом жизненно значимой потребности общества и государства в защите и сохранении окружающей среды абсолютно справедливо говорить, что в современных реалиях ключевое значение имеет организация одного из важнейших и первостепенных направлений деятельности прокуратуры на основе "теории приоритетов организации и деятельности органов прокуратуры"-, грамотно выстроенного прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Ни одна

[?] Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: автореф. дис. ... д-ра юрид.наук. - М.,2009-68с.

правоохранительная система, ни один государственный институт в своей деятельности не включает в себя такое многообразное, многоканальное воздействие на происходящие процессы, как прокуратура.

Основные статические данные о деятельности прокуратуры различных субъектов, представленные на официальных сайтах прокуратур, позволяют отметить, что с каждым годом возрастают показатели рассматриваемой деятельности российской прокуратуры, за которой, безусловно, стоит и накопленный годами опыт и увеличение интенсивности выполнения трудовых функций сотрудниками прокуратуры, однако, говорить о достаточной эффективности проводимой работы в наши дни преждевременно, поскольку на сегодняшний день «цифры» стали едва ли не основным показателем профессиональной пригодности специалистов в правоохранительной и контрольно-надзорной сферах; зачастую выпадают из поля зрения причины и условия выявленных правонарушений, не устранение которых во многом определяют последующий рост статистических данных. Кроме того, логическим продолжением надзорной деятельности является участие прокуроров в судебных инстанциях, которое далеко не всегда завершается результативным исходом, что напрямую отражается на эффективности всей природоохранной деятельности. Имеются также недостатки в аналитической и в методической работе, без которых трудно выделить действительно первостепенные направления надзора, акцентировать на них внимание и найти пути устранения низкого качества надзорных мероприятий.

Таким образом, в связи с необходимостью укрепления современной системы управления окружающей средой, которая соответствовала бы новым, постоянно меняющимся экономическим и социальным реалиям, способствовала рациональному использованию природных ресурсов и предотвращению деградации качества окружающей среды, обеспечению баланса между экологическими и экономическими интересами, обеспечению

прав и интересов государства, частных лиц и компаний окружающей среды, которая своевременно адаптировалась к быстрому изменению нормативной базы, с недопустимостью подмены одних государственных органов другими представляется необходимым проанализировать показатели природоохранной деятельности прокуратуры на протяжении последних 5 лет, рассмотреть прокурорский надзор за соблюдением земельных прав граждан в качестве одного из приоритетных направлений надзорной деятельности, определить типичные недостатки и выявить конкретные факторы, снижающие ее эффективность, а также сформулировать перечень наиболее важных и результативных мер, направленных на улучшение работы органов прокуратуры в рассматриваемой сфере в целях повышения эффективности природоохранной деятельности, соблюдения экологических прав граждан, рационального использования природных ресурсов.

Вышеизложенное обусловило выбор темы диссертационного исследования и определило её актуальность.

Степень научной разработанности темы. Начало 90-х годов ознаменовано периодом, когда под воздействием назревших потребностей практики, начали проводиться серьезные исследования различного круга вопросов, связанного с определением места и роли органов прокуратуры в укреплении законности в экологической сфере, появились работы методического характера, первоочередной целью которых было оказание помощи работникам прокуратуры в грамотном построении и осуществлении прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства и расследовании преступлений (В.И. Рохлин, В.И. Пинчук, В.М. Сердюк «Расследование и прокурорский надзор по фактам нарушения природоохранного законодательства» (Ленинград, 1991), А.Н. Борецкий, Т.А. Диканова, Н.А. Коровина «Правовое регулирование контроля и надзора за исполнением законодательства об охране на водном транспорте» (М.,1995) и ряд других). Однако, с течением времени, изменением законодательства,

общественных и правовых отношений, вопросы, касающиеся реализации прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов как в целом, так и отдельных направлений стали востребованными на диссертационном уровне: Винокуров А.Ю. «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства» (2000г.), «Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры РФ» (2006г.), Дарбинян А.А. «Прокурорский надзор за законностью правовых актов, издаваемых Министерством природных ресурсов и экологии РФ и подведомственными ему федеральными органами» (2013г.), Мирошниченко М.Н «Деятельность прокуратуры по обеспечению исполнения законодательства об охране земель в промышленном регионе» (2009г.), Пустовалова О.А. «Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства» (2011г.), Шершнева Е.Ю. «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов» (2014г.).

Объектом исследования выступают правоотношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления органами прокуратуры надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, соблюдения земельных прав граждан. **Предметом исследования** является деятельность органов прокуратуры по осуществлению надзора; проблемы, связанные с обеспечением эффективности реализации полномочий прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законодательства об охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов на всех стадиях надзорного процесса.

Целью исследования является анализ деятельности прокуратур в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, разработка системы теоретических положений и практических рекомендаций, основных направлений совершенствования осуществляемого надзора,

определение форм и методов работы, приносящих лучшие результаты в части укрепления законности.

Достижение поставленной цели предопределило решение следующих основных **задач** исследования:

-акцентирование внимания на роли общественно значимой деятельности прокуроров по охране природных ресурсов РФ, оздоровления окружающей среды и обеспечения гарантированных Конституцией экологических прав граждан путем раскрытия содержания понятия «правовые средства реагирования прокурора», определения специфической роли прокуратуры;

-определение места прокурорского надзора за соблюдением земельных прав граждан в деятельности органов прокуратуры, формулирование соответствующего понятия; рассмотрение целей и пределов осуществляемой деятельности;

-анализ состояния природоохранной деятельности прокуратуры и рассмотрение типичных нарушений, выявляемых органами прокуратуры при надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, в том числе и в сфере земельных правоотношений;

-раскрытие отличительных признаков природоохранной деятельности прокуратуры от деятельности иных органов с близкой компетенцией;

-установление факторов, снижающих эффективность выполнения сотрудниками прокуратуры возложенных на них функций, определение практических проблем;

- определение и раскрытие основных путей совершенствования прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства;

-обоснование необходимости активизации природоохранной деятельности прокуратуры путем разработки ключевых направлений такой деятельности.

Нормативную основу исследования составили: Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, приказы и указания Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов РФ, нормативные правовые акты органов местного самоуправления. **Теоретическую основу** исследования составили труды ведущих ученых в области конституционного права, прокурорского надзора, экологического и земельного права: А.И. Алексеева, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Ю.Е. Винокурова, Н.В.Витрука, М.В. Гадиятовой, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Е.Р. Ергашева, Ю.Г. Жарикова, Б.В.Коробейникова, П.Н. Кудрявцева, Н.И. Краснова, О.И. Красова, В.И. Шинда, А.А.Чувилева и др.

Структура диссертационной работы. Структура и объем работы обусловлены целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения, списка использованных нормативных актов и литературы, приложения.

Глава I. Обеспечение законности в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды

§1. Понятие правовых средств реагирования прокурора на выявляемые правонарушения в области законодательства об охране окружающей среды

При непосредственном обращении к тексту Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ можно отметить, что точного определения понятия «средства прокурорского реагирования» нет, также как и отсутствует определение «акты прокурорского реагирования», которым посвящены определенные статьи в указанном законе (ст.ст.9.1, 23, 24, 25.1, 28, 34), форма его выражения, правовой оболочки.

Правовое средство реагирования прокурора на выявленные нарушения представляет собой совокупность предусмотренных российским законодательством и совершаемых в установленном порядке действий прокурора, с помощью которых обеспечивается устранение выявленных нарушений законности, причин и условий, которые им способствовали, и привлечение виновных лиц к ответственности, которая предусмотрена законом. ²

Особая роль среди средств прокурорского реагирования отведена актам прокурорского реагирования. В то же время, между этими двумя понятиями нельзя поставить знак равенства: они взаимосвязаны, но не тождественны. Полномочия прокурора определяют средства прокурорского реагирования по устранению нарушений закона, которые реализуются посредством актов. Необходимо заметить, что правовые средства есть регламентированные законом действия прокурора, изложенные, как в устной, так и в письменной

¹О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред.от 28.11.2015) // СЗ РФ .-1995. - №47. -Ст.4472. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

²Прокурорский надзор: Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2006. С.163.

форме, то акты обладают письменной формой выражения. Иначе говоря, понятие «средства прокурорского реагирования», направленные на устранение нарушений закона, является абстрактным, его непосредственное материальное выражение – «акты прокурорского реагирования». Для некоторых средств прокурорского реагирования не установлена специальная форма. Так, заключения прокурора при рассмотрении в суде уголовного дела может быть представлено в устной форме. И станет такое заключение именно актом прокурорского реагирования только будучи закрепленным в документе – протоколе судебного заседания. Действия прокурора по устранению нарушений неотделимы от документа, в котором находят свое непосредственное отражение. В этой связи, рассматривая акты прокурорского реагирования, как письменные документы, нельзя проигнорировать и порядок деятельности прокурора по устранению нарушений закона. –

Отсутствие законодательной терминологии породило множество вариативных определений в отношении актов прокурорского реагирования, которые будут рассмотрены несколько ниже, и различных подходов о решении вопроса соотношения понятий «полномочия прокурора» и «правовые средства прокурора». Одни ученые их отождествляют, другие считают их взаимосвязанными, но при этом совсем не тождественными. Исходя из лексического значения рассматриваемых терминов и юридического содержания полномочий, правовых средств прокурора, представляется более верным второй подход.

Анализируя значения слов «полномочия» и «средства» в русском языке, а также терминов «полномочия» и «правовые средства» в юридической науке

[?] Корешникова Н.Р. К вопросу о понятии и сущности актов прокурорского реагирования современной российской прокуратуры // Проблемы в российском законодательстве. 2010. №2. С.301-304.

[?] Там же.

[?] Прокурорский надзор: учеб. / под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2004. С. 163; Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М.: Книга-сервис, 2007. С. 54.

[?] Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. М.: Юрист, 2003. С. 292–312; Ергашев Е.Р. Компетенция прокуратуры РФ: учеб. пособие. Екатеринбург: ИД УрГЮА, 2008. С. 17–19; Коробейников Б.В. Прокурорский надзор в РФ. М.: Юрист, 2006. С. 17–18.

можно сделать вывод об отсутствии единого значения. Однако, применительно к характеристике органов прокуратуры указанные понятия тесно взаимосвязаны. При рассмотрении их юридического содержания и соотнесения с целями и задачами органов прокуратуры, такая взаимосвязь прослеживается более явно. Полномочия прокурора направлены на достижение целей прокуратуры и решение поставленных перед нею задач, а правовые средства также должны опосредовать достижение этих целей и решение задач. При этом характеризуя средства прокурора как *правовые*, определяется что они, как и полномочия прокурора, должны быть очерчены законами или ведомственными нормативными актами органов прокуратуры. Сравнительный анализ юридического ядра конкретных полномочий и правовых средств прокурора, применяемых в прокурорском надзоре в экологической сфере, соотнесение отдельных полномочий и правовых средств друг с другом, с содержанием деятельности органов прокуратуры позволяет сделать вывод о том, что эти понятия не являются тождественными.

Среди авторов, различающих содержание указанных понятий, существуют разногласия по вопросу об их соотношении. Так, например, Б.В. Коробейников считает, что правовые средства прокурорского надзора составляют часть предоставленных прокурору Законом о прокуратуре полномочий.⁷ Ряд авторов определяют правовые средства органов прокуратуры как правовые формы реализации полномочий прокуроров.⁸ Таким образом, правовые средства прокурора, с одной стороны, определяются его полномочиями, вытекают из них, но с другой - являются правовой формой реализации последних. Правовые средства - это установленные законом формы, опосредующие реализацию полномочий прокурора в реальной практике. Е.Р. Ергашев также справедливо утверждает, что законодательно закрепленный комплекс его прав и обязанностей

⁷Коробейников Б.В. Прокурорский надзор в РФ. Указ.соч. С.18.

⁸Мельников Н.В. Указ. соч. С. 292–312;

(полномочия прокурора) , осуществляется с помощью правовых средств⁷, однако он и ряд других авторов⁸ необоснованно считают, что все правовые средства прокурора являются действиями. По мнению Е.Р. Ергашева, правовые средства – это «действия прокурора по выявлению нарушений законности и реагированию на них», которые «представляют собой совокупность связанных между собой одной целью надзорных и ненадзорных действий»⁹. Вместе с тем, анализ конкретных правовых средств прокурора, предусмотренных в законодательстве, позволяет признать невозможность и недопустимость их сведения исключительно к действиям прокурора. Действия прокурора составляют содержание прокурорской деятельности, а правовые средства - это правовые формы реализации полномочий прокурора. Как отмечает Д.А. Керимов, деятельность «при помощи средств превращает цели в результат»¹⁰.

Средства прокурорского реагирования имеют широкий вектор применения. Прежде всего, причина такого многоаспектного применения видится в характере совершаемых правонарушений в различных областях и видом установленной законом ответственности. Все правовые средства, в том числе и средства прокурорского реагирования как их составляющая, можно разделить на две категории: надзорные и ненадзорные. Исчерпывающий перечень надзорных мер прокурорского реагирования перечислен в ст.23-25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (протест, представление, постановление прокурора, предостережение о недопустимости нарушения закона). В свою очередь ненадзорные средства прокурорского реагирования применимы в процессе участия прокурора в судебных инстанциях и подразделяются на процессуальные, т.е. регламентированные процессуальным законодательством РФ, и

⁷Ергашев Е.Р. Указ .соч. С.17.

⁸Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2004. С. 163.

⁹Ергашев Е.Р. Указ. соч. С. 19.

¹⁰Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права.- М.:Аванта+, 2000. С.302.

непроцессуальные, например, сообщения, доклады и письма. То есть ненадзорные средства реагирования, применяемые прокурором на судебной стадии, это действия прокурора, совершаемые в установленном процессуальном порядке на этапе реагирования на выявленные нарушения закона в процессе реализации своих функций.⁷

Основными средствами являются акты прокурорского реагирования, являющиеся специфическими установленными законом правовыми средствами, применяемыми указанными в законе должностными лицами органов прокуратуры в ходе выполнения исполняемых служебных обязанностей, осуществления своих полномочий. Акты прокурорского реагирования по отношению к поднадзорным объектам применяются в строго очерченных рамках закона, что обуславливает их специфику и лежит в основе определения характера требования прокурора, изложенного в акте, который содержит в себе ряд идентифицирующих признаков. Первостепенным, пожалуй, является, то обстоятельство, что акт прокурорского реагирования, сам по себе является юридическим фактом, направленным на возникновение, изменение или прекращение определенных правоотношений. А данный юридический факт должен содержать определенные признаки: законность, обоснованность, целесообразность и обязательность.

Наличие соответствующего механизма, в котором реализованы правовые предписания и защищены провозглашенные экологические права и свободы граждан является одним из необходимых условий реализации законодательных экологических положений. Являясь звеньями государственного управления, органы прокуратуры и органы экологического контроля (надзора) непосредственно играют существенную роль в работе указанного механизма. Данный тезис обосновывает положение о

⁷Корешникова Н.Р. Основные правовые средства прокуратуры РФ как инструмент обеспечения законов: автореф. ...дис. канд. юрид. наук./ Н.Р. Корешникова.- Екатеринбург, 2010.-22с.

необходимости проведения разграничительной черты в отношении полномочий прокуратуры и органов, осуществляющих экологический контроль (надзор). В п.2 ст.21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что «при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы», а в п.2 ст.26 закреплено, что органы прокуратуры не должны подменять государственные органы и должностные лица, осуществляющие контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и не должны вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Дополнительную проблематику указанному тезису добавляет сам Федеральный закон «Об охране окружающей среды», являющийся одним из основных законов экологического законодательства: при регулировании деятельности вышеуказанных органов, определяет ее в ст.65 указанного закона в качестве государственного экологического *надзора*. Так, например, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом государственного экологического *контроля* в области охраны окружающей среды, что закреплено в Постановлении Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 22.07.2004 г. № 340.

Единство терминологии отсутствует и в самом федеральном законе «Об охране окружающей среды». В ст.1 контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) охарактеризован как система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны

[?]Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) // СЗ РФ. -2002.- №2. - Ст. 133.

окружающей среды, а ч.1 ст.65 охарактеризовывает экологический надзор идентичным по смыслу, но более детальным, подробным определением. По большому счёту, при толковании понятий «контроль» и «надзор», можно отметить их общую схожесть - «наблюдение с целью проверки за кем-нибудь».- В научной литературе также разворачивается дискуссионная площадка относительно данного вопроса.

Для определения специфической роли органов прокуратуры и детального понимания деятельности органов с близкой компетенцией следующие базовые критерии позволяют различить надзорную деятельность прокуратуры и контроль (надзор) специализированных государственных органов:

1.Контроль (надзор), осуществляемый специализированными «экологическими» органами проводится лишь в определенных областях (производственной, хозяйственной и иной деятельности), т.е их деятельность регулируется каким-либо конкретным законодательством. Так, Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в сфере охраны окружающей среды предоставлено право контроля соблюдения только санитарно-эпидемиологического законодательства. Если обратиться к деятельности прокуратуры, то данный орган при осуществлении своей надзорной функции указанными ограничениями не обладает, а, наоборот, обладает полномочиями проверки исполнения законодательства в любой сфере. Более того, прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законодательства, регулирующего деятельность самих контролирующих органов, определяя, что прокурорский надзор ни в коем мере не является избыточным при наличии в структуре государственного аппарата других контрольно-надзорных институтов, являясь дополнительным инструментом в сложном механизме законности.

[?]Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1982. С. 259, 331.

2. Сущность фундаментальной функции прокуратуры раскрывается в осуществлении надзора за исполнением законов, что для органов контроля не является первостепенной, ведущей задачей. Одним из наглядных примеров является осуществление специализированным контролирующим органом Федеральной службой по надзору в сфере природопользования не только контроля за соблюдением требований законодательства в области охраны окружающей среды, но и выполнение ряда дополнительных функций (организация и проведение государственной экологической экспертизы федерального уровня, выдача в установленном порядке разрешений на ввоз в РФ или транзит через территорию РФ ядовитых веществ, на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в окружающую среду, осуществляет нормирование, лицензирование деятельности по размещению и обезвреживанию отходов I-V класса опасности и др).

То есть надзор органов прокуратуры и контроль органов государственного экологического контроля (надзора) имеют существенные различия, несмотря на наличие некоего сходства; вследствие отсутствия в законодательстве единства терминологического аппарата происходит смешение указанных понятий, что даёт возможность возникновения практических трудностей в правоприменительной деятельности. В связи с этим представляется обоснованным, что деятельность органов экологического надзора должна именоваться экологическим контролем (прежняя редакция ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», ряд экологических нормативных актов, действующих в настоящее время).

§2. Система мер прокурорского реагирования и их общая характеристика

Перед непосредственным анализом общей характеристики средств прокурорского реагирования, следует выяснить очерченные законом формы

[?] Бывальцева С.Г., Белых Л.А. Разграничение компетенции органов экологического надзора и прокуратуры в сфере охраны окружающей среды // Бизнес, Менеджмент и Право. -2013. -№ 1. -С. 132 - 135.

прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов, к которым относятся опротестование противоречащих букве закона актов; обращение в судебный орган за защитой прав и охраняемых законом интересов граждан, общества и государства; направление материалов в органы предварительного расследования в порядке ст. 37 УПК РФ или возбуждение дела об административном правонарушении (выносится постановление); внесение представления об устранении нарушений закона в орган или должностному лицу; объявление предостережения.

Протест приносится на противоречащие закону правовые акты (акты применения права) уполномоченных органов и должностных лиц. Практический анализ показал, что, несмотря на различные и многочисленные нарушения требований подотраслей экологического законодательства, чаще всего происходит нарушение требований федерального закона «О недрах»^[1] и ЗК РФ^[2] или предоставление необоснованных преимуществ и благ.

Наиболее широкое распространение данный факт нашел в области процедуры присвоения землям определенного статуса (сельскохозяйственные, под застройку, промышленные и т. д.). Акты органов МСУ, в полномочия которых входит определение режима земель, часто принимаются не в пределах правового пространства. Кроме того это находит свое отражение не исключительно в форме документа, но и самого ядра, его содержания - нередко землям присваивается иной статус, чем тот, который должен быть по существу. Как уже было отмечено выше, цель вынесения протестов - отмена противозаконных правовых актов. Они подаются в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Данное властное предписание подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок

[1] О недрах: закон РФ от 21 фев. 1992 г. № 2395-1 //Собр. законодательства Рос. Федерации. -1995. - № 10. - Ст. 823. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Земельный кодекс РФ: федер. закон от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 08.03.2015)//СЗ РФ. -2001. -№44. -Ст.4147. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. При рассмотрении коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест. Также протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

Анализируя сложившуюся прокурорскую практику, М.Н. Мирошниченко было выдвинуто предложение о внесении в законодательство о прокуратуре положения, согласно которому протест прокурора будет приостанавливать действие правового акта, на который он принесен, до его рассмотрения соответствующим поднадзорным субъектом⁷. Представляется, что реализация этого предложения не будет иметь положительных результатов, а, напротив, станет способствовать уменьшению случаев принесения прокурорами протестов, потому что в результате приостановления действия нормативного или ненормативного правового акта могут быть нарушены права и законные интересы граждан, организаций, общества и государства (например, гражданам не будут предоставлены земельные участки из-за приостановления действия акта субъекта РФ или муниципального образования, устанавливающего порядок их предоставления), может быть причинен весьма значительный ущерб субъектам земельных правоотношений (например, промышленным или сельскохозяйственным предприятиям, потеряющие возможность выполнять определенные виды деятельности в связи с приостановлением действия такого акта). В случае признания в последующем судом незаконными требований прокурора, он окажется виновным в причинении такого ущерба

⁷Мирошниченко М.Н. Деятельность прокуратуры по обеспечению исполнения законодательства об охране земель в промышленном регионе:авт...дисс. канд.юрид.наук./М.Н. Мирошниченко.-Екатеринбург, 2009. -23с.

поднадзорным субъектам, стоимостное выражение которого может оцениваться значительными суммами. Также данное предложение не соответствует теории прокурорского надзора, проводящей отличительную черту между надзорной деятельностью прокуроров и государственным контролем: прокурор не обладает административными полномочиями, к таковым относится право приостановить действие правового акта.

Полифункциональным средством реагирования считается представление прокурора, которое позволяет выдвигать различные вопросы правового характера, направленность которых заключается в устранении и предупреждении нарушений законов, способствующих им условий. Вносится в случае нарушения закона руководителю органа, которое стало нарушителем закона, либо вышестоящему должностному лицу, однако существует определенный ограничительный барьер: данное нарушение не должно образовывать состава уголовного преступления или административного правонарушения. Обобщение материалов надзорной деятельности прокуроров в природоохранной сфере позволяет составить перечень наиболее часто встречающихся недостатков при внесении представлений. К числу таких недостатков относятся следующие позиции: в названии часто встречается формулировка «представление об устранении нарушений закона» без конкретного указания о нарушенном законе; описательная часть не содержит ссылок на конкретные нормы нарушенного закона; а в резолютивной части нередко используются общие абстрактные фразы, например «принять необходимые меры» без необходимого уточнения и детализации. Подлежит безотлагательному рассмотрению и установлен один месяц для устранения правонарушений и причин. На наш взгляд, указанный срок можно считать вполне разумным, в течение которого можно исправить все ошибки, приводящие к дестабилизации окружающей среды и самого факта природопользования. И прямое указание в Законе о прокуратуре РФ на то, что в течение месяца со дня внесения представления должны быть

приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина, их причин и условий, им способствующих также свидетельствует о необоснованности высказанного в литературе мнения о необязательности требований об устранение данных нарушений, содержащихся в представлении как в общенадзорном акте прокурорского реагирования. О результатах принятых мер также должно быть сообщено прокурору в письменной форме. Помимо этого имеет место быть еще одна форма представления прокурора: обобщенные представления в органы представительной и исполнительной власти, обычно носящие рекомендательный характер и направленные не на пресечение конкретного нарушения экологического законодательства, а на предупреждение, предотвращение таких нарушений в будущем.

Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении по своей сути это целый ряд средств прокурорского реагирования, объединенных оформлением их посредством вынесения постановления. При возбуждении производства постановление должно содержать фактические данные, ставшие основой этих актов реагирования, то есть обязательное присутствие мотивировочных оснований. Однако, следует отметить, что указанная мера имеет определенную целевую направленность – постановку перед компетентным органом вопроса о привлечении виновного в нарушении закона лица или нескольких лиц к административной ответственности. Наложение административных взысканий, как правило, не исключает возможности одновременного привлечения виновных и к дисциплинарной ответственности, которая является самым распространенным видом ответственности. Как уже было обозначено выше, прокурор в своем постановлении дает правовую квалификацию содеянного. Если же имеются основания полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, то выносится мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный

орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства (п.2 ч 2 ст.37 УПК РФ)-.

Ранее прокурор был наделен полномочиями на вынесение постановлений о возбуждении уголовных дел по результатам общенадзорных проверок. В настоящее время он такими полномочиями не обладает, поэтому вопрос о возбуждении уголовных дел в связи с нарушениями в экологической сфере, имеющими характер преступления, решается должностными лицами органов дознания и предварительного следствия. Отсутствие у прокурора данных полномочий, несомненно, снижает оперативность прокурорского реагирования на общественно опасные нарушения рассматриваемых прав. Вместе с тем возвращение их прокурору потребует расширения его полномочий по выявлению таких нарушений и последующей проверке информации об их совершении, без чего он не сможет обоснованно решить вопрос о возбуждении уголовных дел. Однако, наделение прокурора полномочиями на проведение последующих проверок может рассматриваться как подмена органами прокуратуры органов дознания и предварительного следствия. Этот вопрос достаточно сложен и выходит за рамки настоящего проводимого исследования.

И наконец, последней формой является предостережение о недопустимости нарушения закона, представляющее собой «начальное» средство прокурорского реагирования, имеющееся в литературе как «мягкое правовое средство». Сущность - требование о прекращении противоправных действий или отказе от их совершения и разъяснении должностному лицу возможных для него последствий в случае продолжения, непрекращения таких действий. Фактически круг субъектов сведен до минимума: исключительно должностные лица, не граждане или юридические лица. При

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 18.12.2001 №174-ФЗ (ред. от 01.05.2016)//Рос. газ.- 2001. - №249. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

применении предостережения, при непосредственном обращении к правонарушителям, прокурор имеет в своем запасе широкие возможности для проведения так называемой профилактической работы в индивидуальном порядке. Но при этом прокурор обязан дать разъяснения требований нарушенных норм. Направление предостережения возможно только в случаях, когда у прокурора имеется достоверная информация о том, что правонарушение может быть совершено. Соответственно имеющаяся информация должна быть обязательно проверенной.⁷ Представляет собой как бы первоначальное средство прокурорского реагирования - его направление происходит еще до того, как будет совершено нарушение в области экологического законодательства. Основное отличие состоит во временном промежутке совершения конкретного правонарушения. Представляется целесообразным установления двойного, усиленного контроля за его выполнением.

В ч.1 ст.25.1. Закона о прокуратуре РФ закреплено, что предостережение о недопустимости нарушения закона направляется прокурором в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, что должно пониматься не как «в целях предупреждения правонарушений при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях», а как «в целях предупреждения правонарушений или при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях», либо как «в целях предупреждения правонарушений, в том числе при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях».

Иски (заявления) в суды (арбитражные суды) направляются прокурором с соблюдением правил подведомственности и подсудности с учетом

⁷Кириченко С.Г. Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства :авт...дис. канд. юрид. наук / С.Г. Кириченко.- Екатеринбург, 2003. - 26с.

положений ст. 45 ГПК РФ⁷ и ст. 52 АПК РФ⁸, устанавливающих основания обращения прокурора (либо вступления его в процесс).

Не следует упускать из вида то обстоятельство, что сообщения о результатах рассмотрения прокурорских актов и о принятых мерах не всегда имеют истинный характер. Полученные прокурорами ответы в одних случаях могут быть искажены, а в других – должностные лица, их подписавшие, могут добросовестно заблуждаться, полагая, что меры для устранения нарушений законов и недопущения их впредь окажутся достаточными, хотя в действительности они малоэффективны. В каждом случае, при возникновении хоть малейшего сомнения о неправдоподобности результатов рассмотрения его протеста или представления и что правонарушение, о котором идет речь в прокурорском акте, не устранено и не приняты должные меры, следует проверять результативность этого акта или поручить такую проверку соответствующим органам, которая должна привести к четкой формулировке в резолютивной части акта реагирования требования, подлежащего выполнению.

Анализ характера и степени общественной опасности неисполнения законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий, реагированию на них и их профилактике, позволяет сделать вывод о ее недостаточном учете законодателем при установлении санкций в ст.17.7. КоАП РФ.⁹ В результате неисполнения требований прокурора вред может быть весьма значительным, в результате чего могут существенно пострадать интересы граждан, общества и государства в сфере экологических отношений.

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // СЗ РФ. - № 30. - Ст. 3012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред.от 01.05.2016) // СЗ РФ. - 2002. - №1 (ч.1). - Ст.1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Представляется, что увеличение верхнего предела санкции позволит судебным органам при рассмотрении дела о неисполнении законных требований прокурора учитывать степень общественной опасности соответствующего правонарушения при назначении наказания, способствует активизации возбуждения прокурорами дел об административных правонарушениях в связи с неисполнением их законных требований, так как в отдельных случаях такие дела не возбуждаются именно в связи с низкими размерами санкций, определенных в ст.17.7 КоАП РФ. Для наиболее полного рассмотрения прокурорами данного вопроса необходимо пользоваться методическими рекомендациями «Привлечение к административной ответственности за невыполнение законных требований прокурора», одобренных Генпрокуратурой России, в которых регламентированы основания для привлечения к административной ответственности лиц, виновных в невыполнении законных требований прокурора, обозначены типичные ошибки, допускаемые прокурорами при осуществлении административного преследования лиц, не выполнивших законные требования прокурора, приведена практика привлечения к административной ответственности лиц, виновных в невыполнении законных требований прокурора.

Необходимо отметить, что взаимосвязанные положения п.1 ст.22 и п.1 с.6 признаны частично не соответствующими Конституции РФ Постановлением Конституционного Суда РФ (далее КС РФ) от 17.02.2015 N 2-П в той мере, в какой, предусматривая безусловное исполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий по проведению проверки исполнения законов, в установленный срок, нарушение которого в системе действующего правового регулирования предполагает наступление административной ответственности, не регламентируют конкретные сроки исполнения таких требований.-

[?]Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 N 2-П//«Собрание законодательства РФ», 02.03.2015, N 9, ст. 1389.Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Акты прокурорского реагирования должны быть своевременными, обладать оперативностью внесения, обоснованностью и адекватностью по отношению к совершаемому правонарушению, сочетать в себе весь арсенал таких характеристик как законность, убедительность, жесткость, комплексность, который направлен на восстановление нарушенных прав государства, общества, граждан и их объединений.

§3. Анализ деятельности природоохранных прокуратур с 2011 по 2015 гг.

Научные тенденции изучения масштаба экологической ситуации обрисовывают нам следующую картину происходящего. К началу 2013 года в России накоплено уже более 80 млрд. тонн отходов, цифра колоссальная, однако доля количества утилизированных составляет не более 30%, а остальная часть размещена на свалках, полигонах, большинство из которых исчерпали свой потенциал, представляя собой существенную угрозу экологической безопасности страны. Шестая часть территории страны с населением более 60 млн. человек представляет собою неблагополучную территорию для проживания. В 40 субъектах РФ более 54% жителей города подвержены воздействию высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха, насыщенного вредными химическими веществами (ароматические углеводороды, хлорированные углеводороды, ртутно-органические вещества, аэрозоль), что в первоочередном порядке связывают с растущим в геометрической прогрессии количеством автомобильного транспорта. Объем сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточным образом очищенных, остается высоким. Свыше 40% поверхностных источников питьевого водоснабжения и 7% подземных не соответствуют СанПиНам. Проблема лесных пожаров захлестнула всю государственную территорию, даже не в период

пожароопасного сезона. Практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель.⁷

Анализ работы органов прокуратуры в период с 2011 по 2015 года выявляет отсутствие выраженной тенденции роста или снижения числа нарушений законов в области охраны окружающей среды и природопользования, выявляемых прокурорами в целом по стране. Рассматривая статистические показатели, например, в 2013 г. наблюдалась тенденция к снижению по сравнению с 2012 г. числа выявленных прокурорами нарушений законов (на 10%) и незаконных правовых актов (на 20,9%), как следствие - всех показателей прокурорского реагирования на них, на 20,7% снизилось число принесенных и на 22,5% удовлетворенных протестов и измененных по ним незаконных правовых актов; на 8% - число внесенных прокурорами представлений; на 4,9% - число лиц, привлеченных по инициативе прокурора к дисциплинарной и на 10,1% - к административной ответственности.⁸ Но в 2014 году показатели статистических данных примерно снова вышли на уровень показателей 2012 года. Данный процесс вполне можно охарактеризовать как скачкообразный. Объяснение видится в том, что уровень экономического развития страны является одной из причин совершения экологических правонарушений.

Структура выявленных нарушений законов в экологической сфере по компонентам окружающей природной среды представлена на диаграмме (Приложение №1).⁹

Несмотря на существование широкой сети контрольно - надзорных органов в области экологии, органы прокуратуры продолжают выявлять

⁷Курилова Е.В. Задачи и основные направления прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере //Административное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 40 - 46.

⁸Бессарабов В.Г., Добрецов Д.Г., Сулова Н.В. Деятельность прокуратуры по укреплению законности в сфере экологии // Законность. 2014. № 9. С. 9 - 14.

⁹Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие/ под общ.ред. А.В.Паламарчука.-М.,2014.-336с.

достаточное количество правонарушений. Иными словами, все равно структура выявленных прокурорами нарушений законов за последние три года остается прежней: наибольшее их число обнаружено в сфере обращения с отходами производства и потребления, охраны вод и атмосферного воздуха, лесопользования. Представляется целесообразным рассмотрение каждого сегмента в отдельности.

Во-первых, анализируя деятельность органов прокуратуры за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха, обозначены следующие нарушения, которые имеют наибольшую распространенность и географическую принадлежность. Связаны они с ненадлежащим осуществлением органами государственной власти, МСУ, контролирующими органами возложенных на них полномочий, невнесением или несвоевременным внесением хозяйствующими субъектами платы за негативное воздействие на окружающую среду, выбросом загрязняющих веществ в атмосферу без разрешения уполномоченного органа, функционированием стационарных источников загрязнения без утвержденных проектов нормативов ПДВ или с их превышением, необеспечением проведения регулярного производственного контроля и др. Например, в Калужской области органами прокуратуры в 2013 г. было выявлено 52 природопользователя, которые вовсе не предоставили расчеты платы за негативное воздействие на окружающую среду и областное управление Росприроднадзора мер по привлечению виновных к ответственности, взысканию задолженности по указанной плате не принимало. Калужским межрайонным природоохранным прокурором руководителю управления было внесено представление, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности, все необходимые расчеты и выплаты были произведены. В большинстве случаев после вмешательства органов прокуратуры пресекаются и устраняются выявленные нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха

хозяйствующими субъектами. Недавним примером может служить набравшее широкий резонанс в общественности дело о резком повышении содержания ртути и сероводорода в воздухе Москвы в ноябре 2014 года из-за неконтролируемого выброса загрязняющих веществ. В начале 2015 года природоохранный прокурор Москвы возбудил по этому случаю дело в отношении «Газпромнефть-МНПЗ».-

Издавна особым национальным богатством РФ являются леса. Они являются одним из ключевых факторов сохранения благоприятной среды жизни граждан, особой культурной, социальной, экологической и экономической ценностью; им принадлежит исключительная роль в жизни коренного и местного сельского населения страны. При этом, как справедливо указывал А. Минченков: «Беречь лес нужно не от пожара, а от человека». Проблемы сохранения лесных ресурсов особо остро стоят перед лицом российской государственности. По мнению многих специалистов, обезлесение относится к экологическим явлениям, представляющим серьезную опасность для человечества и требующим безотлагательных и эффективных действий, направленных на их устранение.- В 2013 г. Генеральной прокуратурой РФ во исполнение поручения Президента РФ "О повышении эффективности лесного комплекса РФ",- при непосредственном участии прокуратур субъектов была проведена проверка реализации органами исполнительной власти субъектов полномочий в сфере лесной охраны, и выполнения уполномоченным федеральным органом исполнительной власти контроля за реализацией органами государственной власти субъектов Федерации переданных им полномочий в соответствующей сфере. Результат проверки показал, что большой объем нарушений допускается как лесопользователями, так и территориальными

[?] В отношении Московского НПЗ возбуждено дело о несоблюдении экологических требований [Электронный ресурс]- URL: <http://www.interfax.ru/business/416343> (дата обращения 10.12.2015).

[?] Global Crises , Global Solutions /Ed. by D.Lombog, Cambridge University Press, 2009.

[?] Заседание президиума Госсовета о повышении эффективности лесного комплекса [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17876> (дата обращения: 01.03.2015).

подразделениями федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный лесной надзор, органами исполнительной власти субъектов Федерации, местного самоуправления. Несмотря на требования ст. 92 ЛК РФ Рослесхозом не в полной мере организована работа по проведению государственного кадастрового учета лесных участков. Так, вопреки истраченной сумме Рослесхозом в размере около 2 млрд. руб. на проведение кадастровых работ, во многих регионах поставлены на учет лишь незначительные площади лесного фонда (в Саратовской области - 4% от всей площади лесного фонда, в Костромской и Волгоградской областях в среднем около 8,5 %, в Волгоградской области - 10%)⁷. Несмотря на то, что начало проводимых работ датируется 2007 годом, до сих пор менее чем на 18% лесных земель страны проведены мероприятия по определению характеристик лесов. Определяя лес как экологическую систему или как природные ресурсы, указанные недостатки создают объективные трудности в применении ЛК повсеместно.

Типичными нарушениями законов в рассматриваемой сфере являются: принятие правовых актов с превышением установленной компетенции, несвоевременное реагирование на изменение федерального законодательства, в результате чего должно происходить приведение актов в соответствие с ним; нарушения при распоряжении участками лесного фонда, в том числе предоставление для лесозаготовок участков лесопарковых и водоохранных зон; нарушения бюджетного законодательства при выделении и расходовании средств на осуществление мероприятий по охране и защите лесов, а также законодательства в сфере проведения исполнения государственных (муниципальных) заказов; незаконная передача органами исполнительной власти субъектов Федерации полномочий в этой сфере коммерческим организациям, нарушения Кодекса РФ об административных нарушениях и законов субъектов РФ, устанавливающих административную ответственность

⁷Шершнева Е.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов: автореф. дис. ...канд.юрид.наук.-М.,2014.-28с.

за совершение правонарушений в сфере охраны и защиты лесов, несоблюдение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного лесного надзора (лесной охраны) и муниципального лесного контроля и др.⁷

Как уже было отмечено выше, с каждым годом проблема лесных пожаров возрастает, являясь сильнейшим природным и антропогенным фактором, существенно изменяющим функционирование и состояние окружающей среды. Ежегодные среднесрочные темпы современного выбытия лесов составляют около 1 млн га, из них около 800 тыс. га – за счет сплошных рубок, 200 тыс. га – за счет гибели от лесных пожаров, около 30 тыс. га – за счет гибели от вредных организмов.⁸ Величина ущерба, наносимого либо лесными пожарами, либо вредными организмами и другими неблагоприятными факторами значительно превышает величину суммарного объема расходов на охрану, защиту и воспроизводство лесов.

Кроме того, такому направлению как защита лесов от вредных организмов и охрана их от иного негативного воздействия не уделено достаточного внимания со стороны прокуроров. Установлены чуть ли не единичные случаи проведения проверок и принятия мер прокурорского реагирования в данной сфере. А в действительности, площадь лесов, повергнувшаяся негативному воздействию вредных организмов, больше площади лесных земель, пройденных пожарами. Вследствие этого и основываясь на положениях п.3.16 приказа Генерального прокурора РФ от 01.04.2014 №165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользования», содержащий требование об обеспечении профилактической направленности такого направления прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов в

⁷Головин А.А. Вопросы охраны окружающей среды и природопользования // Прокурор. 2013.№1. С. 66 - 72.

⁸Об утверждении государственной программы РФ «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 года: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 318.//СЗ РФ.- №18(часть II).- Ст.2164. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

сфере охраны лесов от пожаров, считается целесообразным применения в полной мере указанного требования и к другим направлениям прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов, а именно, к защите лесов от вредных организмов, от незаконных рубок и др. в силу того, что вне зависимости от причин (лесной пожар или насекомые-вредители), повреждения или уничтожение лесов в силу разных причин имеют свою особенность, заключающуюся в стремительном распространении поражающего эффекта на сотни и даже тысячи гектаров территории живого здорового леса.

Также прокурорами уделяется недостаточное внимание надзору за исполнением законов при расходовании бюджетных средств, выделяемых на осуществление мероприятий по охране и защите лесов, в то время как государством ежегодно направляется достаточно крупный транш средств на осуществление указанных мероприятий, в том числе в виде субвенций на реализацию передаваемых субъектам РФ федеральных полномочий. Особняком стоит проблема разграничения компетенции территориальных и природоохранных прокуроров в целях исключения случаев дублирования ими друг друга при осуществлении надзора за исполнением законов об охране и защите лесов.

Вода - источник жизни на Земле, основа всех живых организмов. Большинство субъектов РФ сталкиваются с проблемами в области охраны вод. В подавляющей степени это положение касается тех субъектов, которые имеют на своей территории крупные и полноводные реки, являющиеся, пожалуй, главным источником водоснабжения населения. Основная причина загрязнения питьевых источников - это начавшийся со времен взлета научно-технического прогресса, роста предприятий сброс в водоемы без какой-либо очистки или недостаточно очищенных хозяйственно-бытовых и промышленных стоков. Объяснение вполне простое: подавляющее большинство организаций либо не имеют необходимого комплекса очистных

сооружений, либо применяемое действующее оборудование морально и физически устарело, либо не соответствует по своей мощности тому объему сбрасываемых стоков, которое производит предприятие. На качество подаваемой воды влияет состояние не только наземных источников, но и подземных, нарушение регламентов хозяйственной деятельности на водозаборах и режима их эксплуатации. Допускается незаконный забор подземной воды из артезианских скважин, буровых скважин, предназначенных для эксплуатации подземных вод.⁷ Это приводит к истощению подземных вод, ухудшению их качества, ставя под удар и без того не самый высокий уровень санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Однако необходимо отметить проводимую работу и меры принятые Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой, которая включает в себя 16 природоохранных прокуратур от Осташкова до Астрахани, дающие многообещающие результаты и возможность сделать оптимистичные прогнозы. В Саратовской области, в г. Вольске начато строительство очистных сооружений, где в Волгу без очистки сбрасывается до 90% городских стоков. В результате направленной информации губернатору и рассмотрении данного вопроса с участием прокурора на заседании Правительства области были внесены существенные изменения в областную целевую программу «Экологическое оздоровление Саратовской области на 2009-2013 годы». Был в несколько раз увеличен, а затем освоен объем финансирования строительства очистных сооружений в Вольске (свыше 311 млн. рублей). Так, в Астраханской области предъявлено 3 иска к "Астрводоканалу" об обеспечении нормативной очистки сточных вод, сбрасываемых в Волгу и реку Прямая Болда с Южных, Северных и Правобережных очистных сооружений. Были предприняты меры по

⁷Интервью: Течет река Волга (интервью с Волжским межрегиональным природоохранным прокурором В.А.Солдатовой) //Прокурор. 2012.№ 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

капитальному ремонту Южных и Северных очистных сооружений. Лабораторные анализы проб воды показали, что качество сточных вод, сбрасываемых с этих очистных сооружений, соответствует нормативам. Помимо этого стабильным источником загрязнения воды нефтепродуктами, продуктами коррозии металлов и иными вредными веществами, являются затонувшие плавательные средства, являющиеся зачастую бесхозными. Для решения обозначенной проблемы необходимо акцентирования внимания на необходимости инициирования региональных целевых программ. Во всех субъектах Федерации Волжского бассейна по требованию прокуратуры налажен учет брошенных судов. Ведется работа по их выявлению, подъему, ремонту и утилизации. В настоящее время поднято, утилизировано или отремонтировано 1643 судна. Хорошие показатели были достигнуты природоохранной прокуратурой Самарской области: из 76 затопленных судов 69 уже поднято.⁷

В дополнении к вышесказанному имеется проблема не только защиты показателей качества воды и нормируемых значений, но и защита населения и территорий от негативного воздействия вод, которая выражается в прорыве гидротехнических сооружений (ГТС), которые требуют капитального ремонта, или сбросе воды из переполненных водохранилищ, систематическое недофинансирование берегоукрепительных мероприятий или утечка данного финансирования, незаконная рубка в береговых полосах⁸ и др.

Как сказал еще в XX веке известный физик Нильс Бор, «человечество не погибнет в атомном кошмаре - оно задохнется в собственных отходах». И самая острая проблема - это эксплуатация полигонов твердых бытовых отходов (ТБО) не только областных центров Поволжья, но и всех регионов.

Большинство из них либо исчерпали свои ресурсы, либо не имеется

⁷Там же.

⁸Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.02.2015 N 11АП-19583/2014 по делу N А55-18615/2014; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.10.2013 по делу N А26-597/2013; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 10.02.2014 N Ф07-10976/2013 по делу N А26-2218/2013

других территорий для данной деятельности, но все же на них происходят систематические самовозгорания отходов, вследствие чего наносится вред окружающей среде и здоровью граждан. Например, в городе федерального значения Санкт-Петербурге, в Пушкинском, Московском, Красносельском и Ломоносовском районах города, начиная с 2012 года население стало ощущать неприятный резкий запах со стороны городского полигона ТБО. Место дислокации - непосредственная близость с Волхонским шоссе. Несмотря на то, что порядком 12-13 лет назад лимит на размещение отходов для данного объекта достиг апогея, своей критической точки, складирование прекращено не было. Происходили случаи самовозгорания отходов в виду нарушений экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления. И те выбросы, сопровождающие процесс горения отходов, несут непосредственное пагубное воздействие на здоровье местного населения (выброс диоксинов, мощнейших канцерогенных ядов, способствует их накоплению в организме человека и приводит к различного рода мутагенным последствиям, а вещество, относящееся к I классу опасности – бенз(а)пирен, химическое соединение,- к развитию онкологических заболеваний). В определении Ленинградского областного суда от 11.04.2013 были удовлетворены иски требования Ленинградского межрайонного природоохранного прокурора об обязанности ЗАО «Завод КПО», арендующего данный полигон, прекратить прием и размещение отходов на нем, так как ответчик осуществлял работы по размещению твердых бытовых отходов на полигоне, поставленном на рекультивацию, а осуществление ответчиком указанной деятельности с выявленными нарушениями создает существенную угрозу охраняемым общественным отношениям, так как затрагивает сферу жизни и здоровья населения.- Несмотря на изложенное, фактическая эксплуатация полигона ЗАО «Завод КПО» продолжалась, на свалку в обход определения продолжали свозиться отходы, она периодически продолжала гореть, что приводило к

[?] Определение Ленинградского областного суда от 11.04.2013 N 33-1685/2013

тому, что ПДК диоксида азота была превышена почти в 2,5 раза, о чем свидетельствовали пробы воздуха в ближайших к свалке дворах во время горения. Все это продолжалось, пока не было возбуждено уголовное дело по ст. 251 УК РФ «Загрязнение атмосферы».

Однако, необходимо отметить, что в последние годы активная деятельность гражданского населения, выраженная в организации широкомасштабных акций протестов, размещением в СМИ и на личных страницах в сети Интернет информации об имеющихся нарушениях в сфере окружающей среды позволяет активизировать работу органов прокуратуры, обращая их внимание на обязательность соблюдения всеми поднадзорными субъектами законодательных положений.

К тому же нельзя оставить без внимания право граждан на благоприятную окружающую среду, закрепленное в ст.42 Конституции РФ. Все вышеперечисленные нарушения оказывают влияние на состояние здоровья населения. С учетом пробелов действующего законодательства, обилия в законах бланкетных норм, особенностей экологического вреда, причиняемого здоровью человека (масштабности, невосполнимости, латентности, отдаленности проявления и др.), целесообразным было бы принятие специального Федерального закона «О возмещении вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием окружающей среды», концепция и структура которого предложена М.И. Васильевой.

Издание незаконных правовых актов - это деятельность, выходящая за рамки правового поля, заключающая в себе определенную долю

¹ Уголовный Кодекс Российской Федерации: федер. закон от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // СЗ РФ. - 1996. - №25. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 12.12.1993// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014, № 31, ст. 4398. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Васильева М.И. Концепция и структура Федерального закона "О возмещении вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием окружающей природной среды"// Зеленый мир. 1997. № 9. С. 6-10.

общественной опасности: цели, поставленные при издании таких актов, не достигаются, принижается авторитет соответствующих органов власти и должностных лиц, дающий возможность развитию и укреплению правового нигилизма, грубым нарушениям прав, законных интересов большого диапазона граждан и многочисленных организаций. По-прежнему наблюдается тенденция недостаточного уделения внимания данному сегменту работы отдельными природоохранными прокурорами. Ими же ежегодно выявляется значительное количество незаконных правовых актов, изданных Министерством природных ресурсов и экологии РФ и подведомственными ему федеральными органами.


Между тем, стоит отметить, что, несмотря на положительные показатели динамической деятельности органов прокуратуры и эффективность мер прокурорского реагирования, принимаемые в некоторых случаях меры не адекватны нарушениям, допущенным при осуществлении природопользования. Иногда содержащиеся в них требования, например о признании недействительными гражданско-правовых договоров, о приостановлении строительства объектов недвижимости либо их сносе, приводят к необратимым последствиям, нарушают имущественные права физических и юридических лиц. В результате этого создаются искусственные препятствия продолжению осуществления законной хозяйственной деятельности, возникает социальная напряженность в обществе. Происходит своего рода столкновение двух полюсов. Прокурорам стоит исключать случаи предъявления исков, внесения иных актов прокурорского реагирования с требованиями о приостановлении природопользования, за исключением фактов, когда продолжение данной деятельности ставит под удар составляющие экологической безопасности. Акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их

[?]Климак А.В. Особенности мер прокурорского реагирования на нарушения экологического законодательства // Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства. 2014. С. 307-325.

корректировку и приведение в соответствие с законодательными положениями.

Сам по себе экологический надзор, представляя собой важную правовую меру обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды, несет в себе определенные функции: и карательную, и предупредительную, и информационную. На данном этапе предупредительной функции не отводится должного внимания, ядро которой в том, что поднадзорные субъекты, вполне осознавая возможность применения к ним штрафных санкций, сами самостоятельно проявляли бы активность в исполнении требований законодательства и предупреждении нарушений. Скорее, в условиях скачкообразных проявлений кризиса, конкуренции и сокращения источников пополнения бюджета, современная цель как раз состоит в пополнении этого самого бюджета, чем в недопущении негативного воздействия на окружающую среду.

Меры прокурорского реагирования должны быть применены лишь тогда, когда полномочий существующих органов экологического контроля (надзора) недостаточно или они их не применяют в силу каких-либо причин, когда совершаются серьезные правонарушения, объектом которых становится жизнь и здоровье населения, либо они затрагивают интересы большого круга субъектов.

 Прокурор потребовал приостановить деятельность ЗАО «Киришская ПМК-19» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://asninfo.ru/news/43706-prokuror-potreboval-priostanovit-deyatelnost-zao-kirishskaya-pmk-19>; Прокурором Заволжского района направлено заявление в суд о приостановлении деятельности по изготовлению бетона [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.yarprok.ru/news/prokurorom-zavolzhskogo-ra-ona-napravleno-zajavlenie-v-sud-o-priostanovlenii-dejatelnosti-po-izgotovleniju-betona.print> <http://mosoblproc.ru/news/n2346/> (дата обращения: 13.01.2015).

**Глава II. Оценка осуществляемой надзорной деятельности в области
охраны окружающей среды и рационального использования природных
ресурсов**

**§1. Проблемы совершенствования прокурорского надзора за
исполнением природоохранного законодательства**

Современное правовое положение российской прокуратуры не редко подвергается критике как со стороны российских, так и со стороны зарубежных структур, политиков, организаций, средств массовой информации. В частности, Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) определяет, что статус прокуратуры РФ не обладает рядом факторов, которые должны быть присущи указанному органу на основе Рекомендаций ПАСЕ от 27 мая 2003 г. « О роли прокуратуры в демократическом правовом обществе». По большому счету, все устремления данной организации направлены на переустройство российской прокуратуры, идентичное западному аналогу. По мнению ПАСЕ лишь специально учрежденные административные суды должны обладать правом надзора за исполнением законодательства, а наблюдать за правами человека - уполномоченные по правам человека. Указанное мнение высказывается без учета особенностей исторического опыта России, ее правовой культуры и национальной правовой системы. -

Полпред президента Кротов М. В на заседании КС РФ , где произошел острый публичный спор о прокурорских проверках, оставил данный вопрос открытым: “Прокурорский надзор необходим. Это было доказано исторически, когда в Российской Империи вводилась должность оберпрокурора. Если прокурорское усмотрение будет ликвидировано, не много ли мы будем возлагать на суды?”. -

Общее ухудшение качества атмосферного воздуха; повышение уровня различных видов шумов (механические, аэродинамические, электрические, гидравлические, цветовые); массовый характер загрязнения вод, почв; уничтожение площади лесов, зеленых насаждений; резкое сокращение отдельных видов рыб, птиц и животных являются каждодневными показателями экологической обстановки, содержащими в себе отрицательные

[?] Кириченко С.Г. Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /С.Г. Кириченко. - Екатеринбург. - 2009. -38с.

[?] Конституционный суд рассмотрел надзор. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Press-srv/Smi/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3714> (дата обращения: 23 января 2015).

показатели. Иными словами, роль прокуратуры и осуществление ее надзорной функции, где право выступает в качестве ключевого инструмента воздействия и стабилизации, на сегодняшний момент очень значительна.

Однако использование имеющего потенциала не соответствует полному объему такого возможного использования. Во-первых, отдельные надзорные действия прокуроров являются малоэффективными, во-вторых, нередко поднадзорные объекты выпадают из сферы прокурорского надзора, в-третьих, некоторые прокурорские работники не обладают в должной мере тактикой и методикой надзора за исполнением экологического законодательства.⁷

По нашему мнению, рассмотрение следующих обстоятельств позволит непосредственно активизировать природоохранную деятельность прокуратуры:

1. обращение надлежащего внимания прокурорских работников в отношении надзора за исполнением законодательства об охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов со стороны руководящего звена Генеральной прокуратуры РФ и включение соответствующей сферы в перечень первостепенных, приоритетных;
2. обогащение положительного опыта в природоохранной сфере, распространение увенчавшейся успехом деятельности некоторых субъектов в качестве примера для “отстающих” субъектов Российской Федерации;
3. качественное улучшение методического обеспечения (как процесса и как результата), информационного обеспечения природоохранной деятельности;
4. улучшение взаимодействия прокуроров с органами представительной и исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, специально уполномоченными государственными органами в области охраны

⁷Пустовалова О.А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.А. Пустовалова. -М., 2011. - 24с.

окружающей природной среды, правоохранительными органами и общественностью и ряд других причин.⁷

5. тесное сотрудничество с Международной ассоциацией прокуроров, являющейся неправительственной и неполитической организацией, первой и единственной в мире организацией прокуроров; участие в проводимых программах по обмену прокуроров, направленных на возможность тренировок прокурорских работников по различным аспектам, на наставничество прокуроров и их профессиональное развитие; с Европейским агентством по окружающей среде, с Глобальной сетью природоохранных прокуроров, созданной на основе опыта работы Латиноамериканской и Европейской сетей прокуроров, направленной на способствование соблюдению международных и национальных законов, направленных на защиту флоры и фауны, морских и наземных экосистем и мест обитания. Основные конкретные сферы деятельности: рыбные ресурсы, леса и водно-болотные угодья.

По нашему мнению, пристального внимания заслуживает изучение второго издания принципов соблюдения природоохранного законодательства и справочника надзорного производства (INECE) являющееся уникальным сборником инструментов, стратегий, передового международного опыта по соблюдению природоохранного законодательства и правоприменения, представляющее действенные рекомендации для разработки эффективных требований, установления приоритетов, измерения эффективности проводимых программ. Данное руководство состоит из конкретных примеров страновых программ из Африки, Северной и Южной Америки, Азии, Европы и Ближнего Востока; из рабочих листов расчета штрафов, методики применения методов, направленных на укрепление законности и стимулов к ее соблюдению; из советов по проектированию в части эффективности и

⁷Винокуров А.Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры РФ: автореф. дис... докт. юрид.наук. /А.Ю. Винокуров. -М., 2006 .-59с.

своевременного реагирования соответствующими органами: из руководства по разработке, соблюдению, использованию и обеспечению выполнения экологических показателей и т.д.

Одним из основных способов, дающих возможность лицезреть действительное состояние законности в сфере обеспечения законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов в целях определения адекватных ситуации мер прокурорского реагирования является осуществляемая аналитическая работа прокурора, направленная на обнаружение и установление негативных факторов экономического, политического, социального, организационно-управленческого характера. Вектор правильной работы зависит как минимум, от трех условий: сведений о нарушениях законодательства и обстоятельствах, способствующих этим нарушениям; средств получения, накопления и обработки информации; наличия унифицированных показателей, характеризующих состояние законности.⁷

В последнее время, несмотря на предпринятые попытки серьезной активизации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере, результативность некоторых проведенных мероприятий, эффективность по-прежнему недостаточно высока. К большому сожалению, надзор за исполнением экологического законодательства, еще не для всех прокуроров стал приоритетным.⁸ Так, на практике нередко возникают ситуации, когда, как правило, прокурорами районного (городского) звена не осуществляется проведение проверок исполнения рассматриваемого законодательства при наличии имеющихся к тому законных оснований; качественный показатель проверок не соответствует характеру поставленных при подготовке к ним задач; в ходе их

⁷Зайцев С.П.: Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере // Законность. 2013. № 9. С.4.

⁸Заседание президиума Госсовета о повышении эффективности лесного комплекса [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17876> (дата обращения: 01.03.2015 г.)

проведения далеко не всегда устанавливаются причины совершения нарушений законов; характеристики эффективности актов прокурорского реагирования (протестов, представлений, постановлений, предостережений) зачастую невысоки; не во всех возможных случаях прокуроры требуют от органов экологического контроля проведения соответствующих проверок, не соблюдают положения об обязательном участии в рассмотрении актов прокурорского реагирования, которое содержит в себе положительный оттенок.

На основе проведенного анкетирования 50 прокурорских работников (Приложение №2) в прокуратурах районного, областного и им равных звеньев в Саратовской области можно отметить, что определенный процент работников не обладает достаточным практическим и теоретическим опытом. Также результаты проведенного опроса позволили определить следующие позиции, способные повысить качественные показатели эффективности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере (Приложение №3).

Одним из первостепенных направлений эффективности надзорной функции является совершенствование двух основополагающих и взаимосвязанных категорий: тактики и методики прокурорского надзора, где под тактикой проверки понимается определение прокурором наиболее рациональных приемов (способов) ее проведения с учетом конкретной обстановки (ситуации) в целях достижения наилучшего результата, а именно: полного выявления нарушений законов, полного установления обстоятельств, им способствующих, а также лиц, преступивших эти законы, а методика прокурорского надзора определена как совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений законов и способствующих им обстоятельств.

Основой методики должны быть нарушения, которые наиболее часто

[?] Шершнева Е.Ю.: Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов: автореф... дис. канд. юрид. наук / Е.Ю.Шершнева .- М., 2014. - 28с.

[?] Там же.

допускаются или могут быть допущены поднадзорными субъектами. Знание таких нарушений прокурором, учет предмета конкретной проверки и положений законодательства, регулирующих соответствующую сферу общественных отношений, позволит сформулировать круг вопросов, необходимых для обязательного выяснения в ходе проведения конкретных проверок.

В части повышения качества прокурорского реагирования на нарушения законодательства об охране окружающей среды и рационального использования природных основными направлениями являются следующие действия:

1. совершенствовать порядок внесения актов прокурорского надзора, активно применять все средства и акты реагирования; повысить остроту прокурорского реагирования;
2. модернизировать структуры и повысить качество актов прокурорского реагирования;
3. проводить комплексный и многоуровневый анализ практики реагирования;
4. усилить контроль со стороны прокуроров за исполнением требований, находящихся в актах реагирования;
5. развивать применяемые в органах прокуратуры формы обучения, включая индивидуальную учебу, проведение зональных тематических семинаров, повышение квалификации в вышестоящих прокуратурах, обучение в региональных учебных центрах и институтах повышения квалификации. -

Кроме того, на современном этапе, когда развитие информационного общества обусловлено быстрым потоком информации по всемирной паутине, иным каналам связи, реализацией мероприятий Стратегии развития

Царева О.Ю.: Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Ю. Царева. -М, 2011. - 35с.

информационного общества в РФ и государственной программы РФ «Информационное общество (2011-2020 годы)», одним из наиболее оперативных и рациональных способов ознакомления с происходящей ситуацией на поднадзорной территории, получения необходимого объема сведений работниками прокуратур является использование сети Всемирной системы объединенных компьютерных сетей для хранения и передачи информации («Интернет»), при имеющейся проблеме отсутствия актуализации необходимых прокурору исходных данных.

Относительно участия прокуроров в заседаниях судебных инстанций можно отметить, что положительных результатов в работе прокурора во многом удается добиться, используя именно судебную форму защиты, поскольку судебное решение подкреплено силой государственного принуждения, возможностью возбуждения уголовного дела за уклонение от его исполнения, что является подчас необходимым стимулом на пути реального устранения нарушений закона.⁷

На основе деятельности природоохранных прокуратур, можно выявить ряд следующих факторов, обуславливающих необходимость совершенствования организации и деятельности прокуратуры, к числу которых относятся:

1. растущая коррумпированная составляющая чиновников сверху донизу, «прикрытие» ответственных органов, точнее их должностных лиц. В данной связи представляется целесообразным изучение опыта, практических рекомендаций таких международных структур как ГРЕКО (Группа государств против коррупции), IAACA (Международная Ассоциация Антикоррупционных ведомств);
2. многочисленные нарушения прав и свобод граждан, имеющие тенденцию к значительному росту;

⁷Гуслов А.Е.: Надзор за соблюдением природоохранного законодательства [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=17&art=186> (Дата обращения: 01.03.2015 г.)

3. 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, выражающаяся, например, в ошибках при сборе доказательств (недостаток технических устройств, неправильный выбор оборудования, неверное местоположение отбора проб, игнорирование внешних условий среды, нарушения правил хранения образцов и др).

Следовательно, справедливо отметить, что работники прокуратуры в той или иной мере используют все правовые средства реагирования, предоставленные им. Но неоднократно акты прокурорского реагирования не обладают отражением причин нарушений экологического законодательства и способствующих им обстоятельств; временами требования прокурора сформулированы неконкретно, или отсутствуют ссылки на закон, который стал предметом нарушения. Подобные недостатки оказывают влияние на эффективность осуществляемой работы по охране окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов, не должны быть допущены в будущем.

Активно и компетентно осуществляемый прокурорский надзор является серьезным средством предупреждения нарушений законодательства в различных сегментах экологического законодательства. Достижению наилучших результатов в плане предупреждения правонарушений может способствовать дополнение чисто надзорных действий прокуроров предупредительно-профилактическими мероприятиями. В связи с этим в Законе о прокуратуре следовало бы закрепить полномочия прокуроров, направленные на предупреждение нарушений законов и их обязанность осуществлять профилактическую работу.

Суть основной оценочной категории прокурорского надзора за исполнением любых законов заключается в уровне его эффективности. Устранение недостатков в работе, распространенных на всех стадиях надзорного процесса, совершенствование законодательства как регулирующего организацию и деятельность прокуратуры, так и экологического законодательства, улучшения методического обеспечения органов прокуратуры способны задать вектор повышению уровня эффективности прокурорского надзора в рассматриваемой области.

§2. Понятие, задачи и пределы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на землю как одного из приоритетных направлений в деятельности органов прокуратуры

Для комплексного исследования прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на землю необходимо рассмотреть понятие, сформулировать его определение и выявить отличительные признаки. Понятие «прокурорский надзор» представляет собой родовое понятие непосредственно по отношению к понятию «прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на землю», благодаря чему второе обладает признаками первого, но также обладая специфическими признаками, которые характеризуют его в качестве видового понятия. В первую очередь для изучения прокурорского надзора за соблюдением земельных прав в значении направления прокурорско-надзорной деятельности, для выявления существенных признаков и формулирования его определения необходимо учитывать признаки родового по отношению к нему понятия «прокурорский надзор», выступающего функцией прокуратуры РФ и видом государственной деятельности.

В теории и практике прокурорского надзора общенадзорная деятельность прокуратуры в отдельных сферах общественных отношений именуется по-разному. Некоторые ученые используют для этих целей

словосочетание «направление прокурорского надзора»⁷, другие – «отрасль прокурорского надзора»⁸, третьи – «участок прокурорского надзора»⁹.

При рассмотрении данного вопроса можно отметить, что использование понятий «функция прокуратуры», «направление прокурорского надзора», «отрасль прокурорского надзора», «участок прокурорского надзора» в законодательстве, теории и практике предназначается для обозначения функциональной характеристики деятельности прокуратуры. Вопрос об их соотношении является дискуссионным и был предметом рассмотрения многих ученых. Анализ литературы позволяет прийти к выводу, что понятие «направление деятельности прокуратуры» следует считать родовым по отношению к понятиям «функция прокуратуры», «отрасль прокурорской деятельности» и «участок прокурорской деятельности». Так, Концепция развития прокуратуры РФ на переходный период функции прокуратуры отождествляет с основными направлениями ее деятельности.¹⁰ Традиционно в науке отрасли прокурорского надзора есть направления прокурорского надзора, характеризующиеся особым предметом, полномочиями и правовыми средствами прокурора. Понятия «участок прокурорского надзора» и «направление прокурорского надзора» зачастую используются в одном и том же значении, а именно для обозначения отдельных сфер прокурорского надзора, определяемых определенной группой общественных отношений и выделяемых в рамках отраслей прокурорского надзора. При этом использование видового понятия «участок прокурорского надзора»

⁷Прокурорский надзор за исполнением законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе: науч.-методич. пособие / В.Б. Евдокимов, А.И. Алексеев, И.А. Побережная. М., 2009. С. 75; Ашиткова Т.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Ашиткова. - М., 2008. -28с.

⁸Прокурорский надзор в РФ. Общая часть: учеб. пособ. / отв. ред. Ергашев Е.Р. Екатеринбург: ИД УрГЮА, 2010. С. 10; Мирошниченко М.Н. Деятельность прокуратуры по обеспечению исполнения законодательства об охране земель в промышленном регионе. Указ.соч. С.22.

⁹Ястребов В.Б. Учебник прокурорского надзора: 2-е изд., перераб. и доп. М.: Городец, 2005. С.177–178; Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве: учеб./ под ред. А.Я. Сухарева: 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008.С. 207.

¹⁰Прокуратура РФ .Концепция развития на переходный период./Под ред. Ю.И.Скуратова. М., 1994. С. 27.

соответствует требованию точности, предъявляемому к научной терминологии. Таким образом, для определения места прокурорского надзора за соблюдением земельных прав граждан в деятельности прокуратуры уместным будет понятие «участок прокурорского надзора».

То есть прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на землю рассматривается как участок прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при понимании последнего в качестве отрасли общего надзора. В ходе надзора за соблюдением прав граждан на землю прокуроры согласно ст. 22 Закона о прокуратуре РФ используют полномочия и правовые средства, указанные и в главе 2, и в главе 1 раздела III Закона о прокуратуре РФ, т.е. весь комплекс своих общенадзорных полномочий и правовых средств, что необходимо указать в определении рассматриваемого понятия. Это позволит отграничить прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на землю как от надзорной деятельности органов прокуратуры по защите прав граждан на землю в иных отраслях прокурорского надзора (например, надзор за исполнением законов органами дознания, предварительного следствия и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность), так и от ненадзорной их деятельности по защите прав граждан на землю, включающей защиту прав граждан на землю в ходе участия в рассмотрении дел судами и организационной деятельности (участие в правотворческой деятельности, координация органами прокуратуры деятельности правоохранительных структур по борьбе с преступностью и др.).

На основании вышеизложенного, можно дать следующее определение:

Прокурорский надзор за соблюдением земельных прав граждан представляет собой сегмент прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как отрасли общенадзорного комплексного направления прокурорской деятельности, в котором уполномоченные

*работники прокуратуры выполняют функции, направленные на выявление нарушений земельных прав граждан (в том числе являющихся правонарушениями, допускаемых субъектами, круг которых определен законом), на реагирование на них, их профилактику с использованием общенадзорных полномочий и правовых средств.*⁷

В ст. 1 Закона о прокуратуре определены единые для всей деятельности прокуратуры по защите интересов личности, общества и государства цели, из которых вытекают непосредственно цели прокурорского надзора за соблюдением земельных прав граждан. Это обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в определенном сегменте - сфере земельных отношений. Рассмотрим каждую из названных целей подробнее.

Обеспечение верховенства законов в сфере земельных отношений – это стремление органов прокуратуры путем применения всего арсенала предоставленных им полномочий и правовых средств обеспечить соответствие положениям Конституции РФ и законов, действующих в РФ, подзаконных нормативных и ненормативных правовых актов, принимаемых поднадзорными субъектами, а также всех совершаемых ими действий и бездействий. Особое значение для реализации земельных прав граждан имеет соответствие положениям Конституции РФ и законов подзаконных нормативных правовых актов всех уровней, поскольку в результате принятия незаконного нормативного правового акта даже на муниципальном уровне могут быть нарушены земельные права значительного круга лиц.

Выявляя в ходе надзора за соблюдением земельных прав граждан нарушения подзаконных нормативных правовых актов, в результате невыполнения требований которых ущемляются земельные права граждан,

⁷Чертов А.А. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на землю: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / А.А. Чертов.- Екатеринбург, 2011. - 26с.

для обеспечения верховенства закона прокуроры обязаны в первую очередь проверять соответствие этих актов законам и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и только в случае законности таких нормативных правовых актов – соблюдение их положений.

Обеспечение единства и укрепления законности в сфере земельных отношений включает в себя несколько положений. Первое состоит в стремлении органов прокуратуры в рамках своей законодательно установленной компетенции способствовать приведению конституций (уставов), законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с федеральным земельным законодательством, а второе – приведению нормативных правовых актов муниципальных образований в соответствие с требованиями федерального земельного законодательства и земельного законодательства субъектов РФ. Еще 90-е гг. XX в, до принятия Земельного Кодекса, иных ключевых актов федерального земельного законодательства работа прокуратуры в этом направлении была особенно трудной, продолжая оставаться таковой и по сей день. Указанную цель можно достичь путем снижения до минимума количества совершаемых нарушений законов, подзаконных нормативных правовых актов, а также прав и свобод человека и гражданина в этой сфере.

Обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в сфере земельных отношений является единой целью, исходя из необходимости защиты интересов личности, общества и государства в сфере земельных отношений в их единстве и недопустимости необоснованного предпочтения одного из видов этих прав и интересов перед другими. Защита прав граждан в сфере земельных отношений должна состоять в обеспечении органами прокуратуры реализации этих прав и свобод путем использования всех своих надзорных и ненадзорных правовых средств и полномочий. Отдельным пунктом необходимо выделить важность активного использования органами

прокуратуры полномочий по участию в правотворческой деятельности на всех уровнях, поскольку от состояния нормативных правовых актов во многом зависит возможность как реализации земельных прав граждан, так и эффективного осуществления прокурорского надзора за их соблюдением. Несмотря на многочисленные попытки унифицировать правовые акты, регулирующие данную область отношений, все же на современном этапе нормативные правовые акты, регулирующие земельные отношения, не отличаются согласованностью, что создает препятствия для реализации земельных прав граждан.

Исходя из единства рассматриваемой цели недопустимо утверждать, что в процессе прокурорского надзора за соблюдением земельных прав граждан перед органами прокуратуры не стоит цель обеспечения защиты охраняемых законом интересов общества и государства в сфере земельных отношений, поскольку частные и публичные интересы тесно переплетены.

Защита органами прокуратуры публичных интересов в сфере земельных отношений в ряде случаев способствует созданию для граждан возможности приобретения земельных участков в собственность или пользование. В некоторых случаях борьба с нарушениями публичных интересов в сфере земельных отношений способствует предупреждению нарушений земельных прав граждан при дальнейшей их деятельности, когда граждане при наличии определенной доли правовой безграмотности в области земельного законодательства страдают в результате последующей отмены незаконных решений органов государственной власти или органов местного самоуправления, принятых в их пользу.

Предметом надзора анализируемой отрасли выступает соблюдение прав и свобод человека и гражданина субъектами, перечень которых вытекает из Закона о прокуратуре, в связи с чем, учитывая теорию реализации прав личности, задачи прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод

человека и гражданина состоят в выявлении, устранении и предупреждении нарушений поднадзорными субъектами на каждом из трех этапов реализации этих прав и свобод: при нормативном закреплении порядка их реализации, приобретении их гражданами, непосредственном пользовании этими правами и свободами, закрепляющих: 1) порядок реализации прав граждан на землю в нормативных правовых актах, т. е. принятие этих правовых актов поднадзорными прокуратуре субъектами; 2) приобретение физическими лицами прав на землю в порядке, предусмотренном законами и иными нормативными правовыми актами; 3) пользование гражданами принадлежащими им правами на землю, т. е. реализация этих прав в узком смысле слова.

Реальное соблюдение прав граждан на землю субъектами, поднадзорными органам прокуратуры в данной сфере и достижение целей прокурорского надзора за соблюдением земельных прав граждан на землю будет обеспечено лишь в том случае, когда вся деятельность органов прокуратуры, не только природоохранных, будет сосредоточена на решении обозначенных задач.

Компетенция органов прокуратуры в сфере надзора за соблюдением прав граждан на землю не является беспредельной. Отдельными учеными отмечается, что «... используя широкий спектр предоставленных ей полномочий, препятствовать любым попыткам нарушения прав человека и гражданина как в регионах, так и в центре»⁷, в том числе любым нарушениям прав граждан в сфере земельных правоотношений. Однако данную позицию стоит признать ошибочной. Надзор прокуратуры за соблюдением земельных прав граждан имеет законодательно очерченные рамки. Эти границы как признак прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на землю

⁷Кожевников О.А., Кравчук В.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Учебно-методический комплекс/ О.А. Кожевников, В.В.Кравчук –Екатеринбург, Уральская гос. юр. академия, 2004г.–100с.

позволяют разграничить компетенцию органов прокуратуры и иных государственных органов, в том числе органов контроля, в рассматриваемой сфере. Смысл установления пределов прокурорского надзора заключается в том, чтобы обеспечить единство подхода прокурорских работников к надзору за исполнением законов и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.⁷

Как и в большинстве вопросов, связанных с деятельностью прокуратуры, в литературе вопрос о пределах общего надзора прокуратуры решается по-разному. При этом наиболее предпочтительной представляется позиция, где в достаточной мере определены границы прокурорского надзора, обеспечено единство подхода прокурорских работников к надзору за исполнением законов и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина на основе следующих критериев: круг объектов надзора; круг актов, надзор за исполнением которых осуществляют прокуроры; характер прокурорского надзора; характер мероприятий, рекомендуемых прокурорами в целях устранения нарушений закона, их причин и способствующих им условий.

§2. Типовые нарушения, выявляемые прокурорами при осуществлении надзорной деятельности за соблюдением земельных прав граждан

Проведение прокурорских проверок является фундаментальным правовым средством выявления нарушений земельных прав граждан. Случаи выявления таких нарушений различны: по результатам рассмотрения и проверки заявлений, жалоб и иных сообщений о совершении нарушений других прав (жилищных прав, прав граждан в сфере использования и охраны иных природных ресурсов и объектов: недр, водных объектов, лесов, атмосферного воздуха и др.), а также нарушений иного, кроме земельного, законодательства (градостроительного, муниципального, природоохранного и

⁷Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве: учеб./ под ред. А.Я. Сухарева. С. 179–180; Ястребов В.Б. Указ.соч. С.147–148.

природоресурсного и др.), в чем прослеживается связь прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на землю с иными участками общенадзорной деятельности прокуратуры. Но при проведении прокурорских проверок выявляются не только нарушения земельных прав граждан, но и факты их подготовки, покушения на их совершение, их причины, а также условия, которые им способствуют, а потому прокурорские проверки должны быть отнесены и к правовым средствам профилактики прокурором нарушений земельных прав граждан. Таким образом, прокурорская проверка как правовое средство выявления нарушений земельных прав граждан и их профилактики представляет собой систему действий прокурора, а также его устных и письменных требований к поднадзорным субъектам, направленных на выявление нарушений земельных прав граждан, фактов их подготовки и покушения на их совершение, их причин и способствующих им условий.

Вместе с тем в отдельных случаях выявления прокурором в ходе рассмотрения обращений нарушений земельных прав граждан проверки могут не проводиться (если защита земельных прав граждан от определенного вида нарушений относится к компетенции иных государственных органов, и в соответствующем заявлении, жалобе и ином сообщении о нарушении прав и свобод человека и гражданина содержится достаточно информации для вывода о неподведомственности проверки такого сообщения органам прокуратуры). В данных случаях прокурор в зависимости от характера нарушения земельных прав граждан обязан либо разъяснить гражданину в соответствии с положениями п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре РФ порядок защиты его земельных прав (право на обращение соответственно в суд общей юрисдикции, арбитражный суд, конституционный (уставной) суд субъекта РФ или Конституционный Суд РФ), либо направить соответствующие материалы по подведомственности в контролирующие или

правоохранительные органы, что еще раз подтверждает тезис и необходимости разграничения предметов деятельности.

При применении полномочий и правовых средств по выявлению нарушений земельных прав граждан прокурор должен учитывать особенности земельных отношений, положения законов и иных нормативных правовых актов, их регулирующих, а также состояние законности в рассматриваемой сфере, в том числе соблюдения земельных прав граждан на в конкретном субъекте РФ или муниципальном образовании, в определенных сферах земельных правоотношений (например, при проведении аукционов по продаже или на право заключения договора аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в сфере перевода земель или земельных участков в их составе из одной категории в другую) и применительно к отдельным группам поднадзорных субъектов (например, органов государственной власти, наделенных полномочиями по осуществлению государственного земельного контроля, либо органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделенных полномочиями по предоставлению и изъятию земельных участков). Специфика каждой проверочной ситуации и вышеперечисленные особенности определяют характер и тактику действий прокурора по выявлению нарушений земельных прав граждан в конкретных ситуациях.

Анализ прокурорской, судебной практики позволил выявить типичные нарушения, допускаемые субъектами, поднадзорными органам прокуратуры, на каждом из трех этапов реализации прав граждан на землю, которые должны учитываться прокурорами при подготовке проверок в сфере соблюдения земельных прав граждан, а также в смежных с нею сферах.

На *первом этапе*, в сфере принятия нормативных правовых актов, закрепляющих порядок их реализации, нарушения земельных прав граждан можно подразделить на две группы, ибо одна часть их связана с принятием

нарушающих земельные права граждан нормативных правовых актов, а другая часть, наоборот, с непринятием нормативных правовых актов, необходимых для реализации прав граждан на землю. Такая классификация нарушений земельных прав граждан, допускаемых на первом этапе реализации прав граждан на землю, соответствует приказу Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления», в котором отмечается, что конституционные права и законные интересы граждан, в том числе социально незащищённых категорий населения, нарушаются, с одной стороны, в результате принятия незаконных нормативных правовых актов, а с другой стороны - в результате правовой неурегулированности значительной части социально значимых общественных отношений.

В частности, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления допускают принятие следующих нормативных правовых актов, противоречащих федеральному земельному законодательству и земельному законодательству субъектов РФ и нарушающих права граждан в сфере земельных отношений: 1) которыми предусматривается истребование у граждан, желающих получить земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, документов, не предусмотренных законом; 2) которыми в нарушение закона предусматривается предоставление земельных участков без проведения аукциона, когда его проведение является обязательным, чем нарушается право граждан на равный доступ к получению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности²; 3) нормативные правовые акты принимают неуполномоченными органы (например, органы государственной власти субъектов РФ принимают акты, издание которых относится к компетенции органов местного

²Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.02.2016 N 11АП-18876/2015 по делу N А65-11963/2015

самоуправления, и наоборот; акты, касающиеся земельных прав граждан, принимают главы администраций сельских поселений, расположенных в границах муниципальных районов и городских округов, что приводит к созданию излишних административных барьеров при реализации прав граждан на землю); 4) в которых предусматривается изъятие, в том числе путем выкупа, у граждан земельных участков и находящихся на них жилых домов для муниципальных нужд в непредусмотренных законом случаях.

При проведении проверок соблюдения земельных прав граждан в сфере принятия нормативных правовых актов органы прокуратуры обязаны учитывать компетенцию соответствующих поднадзорных субъектов, установленную законами и иными нормативными правовыми актами. Так, в положениях о соответствующих министерствах названы нормативные правовые акты, которые они обязаны принять в сфере своего ведения, в связи с чем при проведении проверок необходимо выяснять, приняты ли такие акты, а если приняты, то соответствуют ли они законам и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не содержатся ли в них нарушения земельных прав граждан.

Особенно активизируется надзор за соблюдением земельных прав граждан в данной сфере при внесении изменений и дополнений в федеральное земельное законодательство и земельное законодательство субъектов РФ, а также при принятии новых законов и подзаконных нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, когда все иные акты, имеющие меньшую юридическую силу, должны приводиться в соответствие с ними.

На *втором этапе*, при приобретении земельных участков прокуроры выполняют надзорную деятельность во всех сферах земельных отношений, соответствующих различным способам возникновения прав граждан на земельные участки.

Прокурорский надзор распространяется на все способы приобретения гражданами прав на земельные участки, однако полномочия прокурора достаточно ограничены в отношении гражданско-правовых способов приобретения прав граждан на землю, к которым относится заключение сделок с земельными участками, включая договоры купли-продажи, мены, аренды и др., а также их наследование. При существующей ограниченности полномочия и правовые средства прокурора по выявлению нарушений земельных прав граждан могут быть использованы с целью обнаружения фактов совершения преступных посягательств, нарушающих земельные права граждан, а также нарушений земельных прав граждан, в интересах которых прокурор может обратиться в суд в соответствии со ст. 45 ГПК РФ, а также неопределенного круга лиц. Следующие виды нарушений: 1) нарушение права на равный доступ к получению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности²; 2) сокрытие уполномоченными должностными лицами информации о наличии свободного земельного фонда³; 3) нарушение порядка и сроков рассмотрения заявлений граждан о предоставлении или приватизации земельных участков; 4) нарушение прав граждан на бесплатное предоставление земельных участков в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ (многодетным семьям)⁴; 5) нарушение установленных законом сроков предоставления земельных участков в собственность, переоформления прав на них, передачи их в аренду или в безвозмездное пользование гражданам⁵; 6) нарушение установленного порядка и очередности предоставления земельных участков; 7) представление земельных участков, находящихся в публичной собственности, в

²Определение Верховного Суда РФ от 07.04.2016 N 310-КГ16-1967 по делу N А14-1392/2015; Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 19.11.2015 по делу N 33-13062/2015

³Постановление Саратовского областного суда от 13.02.2014 по делу № 4А-60/2014; Постановление Волгоградского областного суда от 18.02.2011 по делу № 7а-141/11

⁴Апелляционное определение Воронежского областного суда от 21.01.2016 по делу N 33-293/2016

⁵Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.09.2015 N 12АП-8452/2015 по делу N А57-4707/2015

собственность или аренду и заключение договоров аренды и купли-продажи таких участков без проведения торгов, когда их проведение является обязательным в соответствии с законом, чем нарушается право граждан на равный доступ к получению земельных участков, находящихся в публичной собственности⁷; 8) проведение торгов по продаже земельных участков и права на заключение договоров аренды таких участков в случаях, когда земельные участки должны предоставляться без проведения торгов; 9) нарушение установленной процедуры проведения торгов, гарантирующей право граждан на равный доступ к получению земельных участков из публичной собственности (отказ в допуске к участию в торгах, истребование от участников торгов документов, не предусмотренных законом, отсутствие публикаций о проведении торгов, публикация недостоверной и неполной информации о проведении торгов в СМИ, опубликование такой информации в ненадлежащих СМИ и с нарушением установленного законом срока и т. д.)⁸; 10) нарушение прав граждан, имеющих право на первоочередное предоставление земельных участков (например, согласно абз. 14 ст. 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ» инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов, предоставляется право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства)⁹; 11) нарушения прав граждан при совершении сделок по приобретению ими земельных участков в собственность и на иных титулах (особое внимание прокуроры обязаны уделять выявлению преступных нарушений прав граждан в этой сфере, например, фактов мошенничества, принуждения к совершению сделок по приобретению

⁷ Апелляционное определение Иркутского областного суда от 12.09.2014 по делу N 33-7576/14; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 04.03.2015 N Ф01-235/2015 по делу N А79-9274/2013

⁸ Определение Верховного Суда РФ от 01.04.2016 N 308-КГ16-1785 по делу № А63-2875/2015; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.03.2016 № 18АП-2277/2016 по делу № А07-22087/2015

⁹ Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2014 № 91-КГ13-7; Апелляционное определение Пермского краевого суда от 16.12.2015 по делу № 33-13950/2015

земельных участков и др., а также непреступных нарушений прав граждан, не способных защищать свои права, в защиту прав и законных интересов, которых прокурор уполномочен обращаться с исковым заявлением или заявлением в суды общей юрисдикции в соответствии со ст. 45 ГПК РФ; 12) нарушение прав граждан при регистрации прав на приобретаемые ими на законных основаниях земельные участки и сделок, связанных с их приобретением (незаконный отказ в проведении регистрации, истребование документов, не предусмотренных законом, нарушение сроков и порядка регистрации, незаконное приостановление регистрации и др.)⁷; 13) нарушения прав граждан при проведении межевания земельных участков, приобретаемых на праве собственности или аренды из земель, находящихся в публичной собственности (например, нарушение межевой организацией порядка и сроков уведомления заинтересованных лиц, нарушения границ смежных землепользователей, в результате чего между гражданином и его соседями в последующем может возникнуть спор о границах)⁸; 14) нарушения прав граждан при проведении кадастрового учета земельных участков, осуществляемого в процессе приобретения гражданами прав.⁹

На третьем этапе, в сфере пользования прокурорские работники осуществляют борьбу с нарушениями земельных прав, препятствующих владению, пользованию и распоряжению гражданами земельными участками, и с нарушениями прав на землю как объекта природы.

Поднадзорные субъекты допускают нарушения или такие нарушения могут быть допущены: 1) при использовании земельных участков, принадлежащих гражданам, а также граничащих с ними земельных участков

⁷Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11.03.2016 № Ф08-595/2016 по делу № А63-3892/2015; Определение Верховного Суда РФ от 20.01.2016 № 305-КГ15-17765 по делу № А40-178162/2014

⁸Апелляционное определение Костромского областного суда от 10.06.2015 по делу № 33-90; Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 07.10.2015 № 05АП-8455/2015 по делу № А51-10824/2015

⁹Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30.10.2014 № Ф05-9213/14 по делу № А41-53338/13

иными лицами (например, непроведение рекультивации земельного участка, организация незаконных автопарковок на земельных участках, расположенных вблизи многоквартирных жилых домов); 2) при установлении ограничений прав на землю; 3) при принудительном прекращении прав на землю, а также их изъятии, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд (предоставление земельных участков третьим лицам без изъятия их в установленном порядке у правообладателей, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд с нарушением установленного порядка и по не предусмотренным законом основаниям); 4) при проведении государственного земельного надзора, муниципального земельного контроля⁷, а также при привлечении к ответственности собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков (нарушения выражаются не только собственно в нарушении их прав контролирующими органами и незаконное привлечение их к ответственности, но и бездействие таких органов и непривлечение ими к ответственности иных лиц, нарушающих земельные права граждан); 5) при переводе земельных участков, принадлежащих гражданам на законных основаниях, из одной категории в другую по заявлениям таких граждан либо по заявлениям иных заинтересованных лиц⁸; 6) при осуществлении застройки соседних земельных участков, прилегающих к многоквартирной жилой застройке в том числе; 7) при проведении кадастровой оценки земель нарушение нормативных положений, закрепляющих порядок проведения кадастровой оценки земельных участков, следствием чего становится в повышение их кадастровой стоимости, от которой зависят размеры арендных платежей за земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, а также их выкупная цена); 8) при исчислении налога на землю, применении льгот по налогу в отношении отдельных категорий

⁷ Апелляционное определение Ростовского областного суда от 28.01.2016 по делу N 33-1307/2016

⁸ Определение Московского областного суда от 27.07.2015 по делу N 33-16825/2015

граждан (например, исчисление налоговыми органами размеров земельного налога по завышенным в нарушение закона органами местного самоуправления ставкам земельного налога, необоснованное применение налоговыми органами льгот по уплате земельного налога, основанное на положениях незаконных нормативных правовых актов органов местного самоуправления) и др.

В сфере ведения ГКН (государственного кадастра недвижимости) могут допускаться следующие нарушения: 1) нарушение сроков проведения государственного кадастрового учета земельных участков⁷; 2) нарушение правил ведения государственного реестра земель (при его выявлении прокурорам следует выяснять, не причинен ли в результате их совершения крупный ущерб или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства); 3) искажение должностными лицами органов и учреждений, ведущих государственный кадастр недвижимости, учетных данных государственного кадастра недвижимости, которые влекут нарушение прав граждан на землю и др. При каждом случае выявления незаконных действий (бездействия) должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления, нарушающих земельные права граждан, работники прокуратуры путем опроса лиц, права которых нарушены, должны выяснять, были ли сопровождаемы подобные действия или бездействия прямым или косвенным вымогательством взяток, ставя перед собой цель оказания содействия в осуществлении антикоррупционной политики.

Перечисленный список нарушений не является исчерпывающим, однако знание прокурорами наиболее часто встречающихся нарушений на указанных этапах является необходимым условием эффективности прокурорского надзора в указанной сфере.

⁷Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2016 N 20АП-7589/2015 по делу N А54-1411/2014

При этом следует еще раз подчеркнуть, что на адекватности представления прокуроров о состоянии законности в данной сфере, планировании проведения соответствующих проверок, а также на качестве разрабатываемых методик прокурорского надзора, научно-методических рекомендаций по его осуществлению отражается недостаточное развитие аналитической работы в органах прокуратуры РФ. Одним из предложений, уже высказанных в научной литературе⁷, способствующим повышению качества аналитической работы, было создание специальной постоянно обновляемой базы данных. При этом отмечается, что такая работа и пополнение по ее результатам такой базы данных должны быть закреплены за специальными прокурорскими работниками во всех звеньях прокурорской системы, которые должны осуществлять взаимодействие с иными оперативными сотрудниками органов прокуратуры, за которыми закреплены различные отрасли и участки прокурорской деятельности для анализа и отбора материалов для внесения в базу данных, а также осуществлять взаимодействие с органами судебной ветви власти, контролирующими и правоохранительными органами соответствующего уровня. Создание и функционирование такой базы данных предполагает разработку научно обоснованных методических рекомендаций по проведению аналитической работы в органах прокуратуры РФ с целью обеспечения оптимальности и достаточности вносимой в нее информации для повышения эффективности прокурорской деятельности и обмена опытом между органами прокуратуры РФ. Представляется, что часть материалов прокурорской практики должна быть внесена в сформированную базу в виде электронных копий соответствующих документов, либо извлечений из них.

Вышестоящие органы прокуратуры должны оценивать внесенную нижестоящими органами прокуратуры в базу данных информацию о допусках нарушениях законности, о предпринятых мерах с точки зрения

⁷ Сабельфельд Т.Ю. Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства в Российской Федерации. : автореф. дис. ... канд .юрид .наук /Т.Ю. Сабельфельд .- Екатеринбург, 2009. -23с.

соответствия законам действий и требований прокурора, верности толкования прокурорами действующего законодательства, имея возможность вносить замечания. Несомненно, что значительную роль в создании и обеспечении функционирования базы данных должен играть НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ. Существование такой базы данных позволит органам прокуратуры иметь более объективное представление о состоянии законности в сфере соблюдения прав граждан на землю, в иных сферах общественных отношений, разрабатывать более качественные и детализированные методики и научно-методические рекомендации по осуществлению прокурорского надзора и более обоснованно планировать проведение прокурорских проверок. Такая база может вполне успешно быть включена в состав справочно-правовых систем («КонсультантПлюс», «Гарант»).

При актуализации работы было отмечено, что деятельность прокуратур часто оценивается лишь по количественным показателям. Иначе говоря, успешной считается лишь деятельность прокуроров, выявляющих большее количество нарушений законов и прав граждан. Такая система оценки несовершенна, деятельность не может быть оценена лишь по количеству выявленных нарушений, без учета иных обстоятельств: особенностей города (района) или субъекта федерации (является ли район сельскохозяйственным или урбанизированным и т.д.), состояния законности в сфере земельных отношений на соответствующей территории. Так, нельзя исключать, что в отдельных городах или районах нарушений земельного законодательства и прав граждан на землю реально может быть меньше, чем в других районах, либо такие нарушения могут отсутствовать, однако учитывая состояние законности в сфере земельных отношений в настоящее время это маловероятно. Исключительно по количественному критерию часто оценивается и деятельность органов прокуратуры по реагированию на нарушения земельных прав граждан, факты их подготовки и покушения на их

совершения, причины и способствующие им условия. Несомненно, для оценивания эффективности работы нижестоящих прокуратур по выявлению нарушений земельного законодательства и прав граждан на землю, реагированию на них и их профилактике по количеству выявленных нарушений и принятых в связи с ними актов и иных правовых средств прокурорского реагирования проще использовать такую систему, однако следует понимать, что те критерии эффективности надзорной деятельности, которые берутся за основу вышестоящими органами прокуратуры при оценке деятельности нижестоящих влияют в значительной степени на деятельность последних, определяя ее направленность, приоритетные задачи. Так, если за основу оценки деятельности землю будут братья лишь статистические показатели, то прокуроры будут невольно тратить много усилий с целью повышения этих показателей, что в отдельных случаях может нанести ущерб глубине и качеству работы по выявлению нарушений земельных прав граждан.

Заключение

Прокуратура - специфический и универсальный орган, основной целью которого в течение трёх веков является обеспечение законности и правопорядка. Концентрация основных усилий и действий работников органов прокуратуры в первую очередь происходит тогда, когда исчерпываются полномочия иных компетентных государственных органов, заостряя при этом внимание на правовой оценке наиболее серьезных правонарушений, которые являют собой угрозу жизни и здоровью людей, затрагивают интересы обширного круга населения.

При исключительной роли прокуратуры особняком встает вопрос о разграничении компетенции органов прокуратуры и разветвленной сети компетентных органов экологического контроля (надзора) для избегания

подмены государственными органами друг друга, для четкого выполнения возложенных на каждый орган функций и для неукоснительного обеспечения законности, для недопустимости снижения эффективности усилий прокуратуры в решении присущих только ей задач. Требование о недопустимости подмены прокурорами других органов, содержащееся в ч.2 ст.21 и ч.2 ст.26 Закона о прокуратуре, вызвано необходимостью в четком распределении компетенции между государственными органами, исключении дублирования ими деятельности друг друга и повышении эффективности работы каждого из органов в сфере их исключительного ведения.

Разграничение компетенции можно провести по следующим параметрам: 1) предмет деятельности :прокуратура- надзор за исполнением законов; органы контроля (надзора) -за исполнением как законов, так и подзаконных актов); 2) «законодательные ограничения»: контроль (надзор) специализированных органов касается определенных областей (водные ресурсы, атмосферный воздух, лес, отходы производства и потребления, санитарно-эпидемиологическое благополучие и т.д), то прокуратура подобными ограничениями не обладает; 3) характер надзора за исполнением законов: надзор за исполнением законов- основная функция прокуратуры, а для органов контроля такая функция не является основной.. Исходя из критериев разграничения, представляется целесообразным, что деятельность органов экологического надзора должна именоваться экологическим контролем (прежняя редакция ст.65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», ряд экологических нормативных актов, действующих в настоящее время).

Обладая специфическим характером осуществляемой работы и рассмотренной отличающейся компетенцией от органов контроля (надзора), правовые средства прокурора можно определить как совокупность надзорных и ненадзорных правовых средств прокурора, применяемых в процессе выявления нарушения закона, являющихся действительным инструментом

реализации целей и задач, присущих прокуратуре. Акты прокурорского реагирования, являясь непосредственно частью системы соблюдения законности должны быть своевременными, обладать оперативностью внесения, обоснованностью и адекватностью по отношению к совершаемому правонарушению. Учитывая специфический характер рассматриваемых правоотношений и последствий, вызванных нарушениями, меры реагирования должны сочетать в себе весь арсенал таких характеристик как *законность, убедительность, жесткость, комплексность*, который направлен на восстановление нарушенных прав государства, общества, граждан и их объединений.

В случае, когда прокурором получена информация о нарушении законодательства об охране окружающей среды, то имеется необходимость строго соблюдения определенного регламента действий, а именно проверить, известно ли органам государственного экологического контроля о совершенном нарушении, предпринимаются ли в связи с этим ими какие-либо действия или имеется намерение их предпринять. В том случае, если эти органы приняли соответствующие меры либо проводят проверку, прокурор должен потребовать предоставления ему информации о результатах предпринятых действий, а проведение проверки взять под свой контроль. При отсутствии достаточной необходимости проведения проверки непосредственно органами прокуратуры, следует стремиться поручать ее проведение контролирующим органам. Целесообразность заключается в том, что вышеуказанные органы обладают своей собственной специализацией, соответственно, в их профессиональном штате имеются квалифицированные специалисты, компетентные в данных вопросах, обладающие арсеналом технических средств, методиками (например, методиками определения содержания вредных веществ в атмосфере, воде, грунте, контроля содержания вредных веществ в воздухе рабочей зоны; выполнения измерений массовой концентрации общего железа в природных и сточных водах;

определения их концентрации и распространенности, действующими по оценке экологического ущерба и пр.).

При этом, анализируя состояние законности в экологической сфере, можно выявить наличие недостатков и упущений в деятельности органов, осуществляющих экологический надзор, что приводит к обострению имеющихся проблем, к серьезному ущербу окружающей среде, многочисленным нарушениям прав граждан в этой сфере. Эффективность обеспечения законности в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов определяется качеством идентифицирующих органы прокуратуры актов прокурорского реагирования. Например, к числу недостатков можно отнести: отсутствие в названии представления закона, который был нарушен, неуказание ссылок на конкретные нормы нарушенного закона, размытая формулировка требований в резолютивной части.

За невыполнение законных требований прокурора устанавливается ответственность (ст. 17.7 КоАП РФ), которая подчеркивает обязательность исполнения требований прокурора., характеризуется умыслом и может быть выражена как в активном действии, так и в бездействии граждан, должностных лиц, обязанных исполнять требования указанных лиц. С учетом характера и степени общественной опасности неисполнения законных требований прокурора, вытекающих из его полномочий (в результате неисполнения требований прокурора вред может быть весьма значительным, могут существенно пострадать интересы граждан, а также связанные с ними интересы общества и государства в сфере экологических отношений) представляется, что верхний предел санкции должен быть увеличен. Повышение санкций позволит суду при рассмотрении дела о неисполнении законных требований прокурора учесть при назначении наказания степень общественной опасности соответствующего правонарушения, будет способствовать и активизации возбуждения прокурорами дел об

административных правонарушений в связи с неисполнением их законных требований, поскольку, как показали результаты интервьюирования прокурорских работников, в отдельных случаях неисполнения их законных требований такие дела не возбуждаются именно в связи с низкими размерами установленных в ст. 17.7. КоАП РФ санкций.

Необходимо заметить, что прокурорским работникам необходимо проводить системную проработку широкого спектра вопросов, касающихся экологической безопасности: нарушения лесного, водного законодательства, промышленной безопасности, загрязнение почвы, атмосферного воздуха и т.д, то есть практика прокурорского надзора должна постоянно анализироваться и совершенствоваться с учетом насущных государственных задач, изменений в законодательстве, обращая внимания на показатели экологической ситуации на национальном и международном уровнях, делая больший акцент на проведение должной аналитической работы. Помимо улучшения в области проведения аналитической работы, основными направлениями повышения эффективности деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов видится в следующем:

а) совершенствовать порядок внесения актов прокурорского надзора, активно применять все средства и акты реагирования; повысить остроту прокурорского реагирования; модернизировать структуру и повысить качество актов прокурорского реагирования; как следствие усилить контроль со стороны прокуроров за исполнением требований, находящихся в актах реагирования;

б) проводить комплексный и многоуровневый анализ практики реагирования, мониторинг законодательства и правоприменительной практики, выражающиеся в выполнении аналитической работы по изучению действующего законодательства и принимаемых на его основе нормативно-

правовых актов, сопоставлении их правовых положений с уже принятыми актами и в принятии соответствующих мер в случае выявления противоречий;

в) активно участвовать в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, используя специализированное средство (акт) прокурорского реагирования как «требование»; в системе, направленной не только на противодействие коррупции как постфактум, но и на устранение порождающих ее причин;

г) развивать применяемые в органах прокуратуры формы обучения, включая индивидуальную учебу, проведение зональных тематических семинаров, повышение квалификации в вышестоящих прокуратурах, обучение в региональных учебных центрах и институтах повышения квалификации;

д) расширять сеть природоохранных прокуратур, специализированных органов, отличающихся большей компетентностью в осуществлении прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды за счет целенаправленной специализации кадровых работников, большей эффективностью взаимодействия с контролирующими органами в решение экологической безопасности населения

Глобальные изменения в Земельном Кодексе РФ в качестве одного из приоритетных направлений прокурорского надзора позволяет выделить прокурорский надзор за соблюдением земельных прав граждан. Акцентирование на данном сегменте работы органами прокуратуры видится еще в закреплённом конституционном положении (ч.1 ст.9 Конституции РФ) земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории РФ, и ее рациональное использование и надлежащая охрана способны обеспечить жизненно важные потребности российских граждан и государства в условиях нестабильности экономических и политических

направлений. Основные правонарушения, выявляемые прокурорами при осуществлении надзорной деятельности за соблюдением земельных прав граждан были рассмотрены в данной магистерской работе.

В свете истощения природных ресурсов, обязанности сохранить ресурсный капитал и капитал окружающей среды для будущих поколений можно охарактеризовать природоохранную деятельность российской прокуратуры как многогранную, специфическую, присущую именно этой важнейшей системе государственных органов деятельность, основная цель которой лежит в плоскости укрепления законности в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, направленную на оздоровление окружающей среды, обеспечения экологической безопасности государства, стимулирования улучшений экологического поведения предприятий и частных лиц.

Список использованной литературы

1. Нормативно-правовые акты и иные официальные документы:

1.1. Международные нормативно-правовые акты и иные официальные документы:

1. Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 27 мая 2003 г. «О роли прокуратуры в демократическом правовом обществе». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. Стандарты профессиональной ответственности и изложение основных прав и обязанностей прокуроров (приняты 21 апреля 1999 г. Международной Ассоциацией прокуроров - МАП). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

1.2. Нормативно-правовые акты и иные официальные документы РФ:

1.2.1. Конституция Российской Федерации:

3. Конституция Российской Федерации. [Электронный ресурс] принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. – (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от

30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

1.2.2. Федеральные законы:

4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // СЗ РФ. –№ 30. –Ст. 3012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. Земельный кодекс РФ: федер.закон от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // СЗ РФ. - 2001. - №44. - Ст.4147. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7 .Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред.от 01.05.2016) // СЗ РФ. – 2002. – №1 (ч.1). – Ст.1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. Уголовный Кодекс Российской Федерации: федер. закон от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // СЗ РФ. – 1996. – №25. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 18.12.2001 №174-ФЗ (ред. от 01.05.2016)//Рос. газ.– 2001. –№249. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

10. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) // СЗ РФ. –2002.– №2. – Ст. 133. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. О недрах: закон РФ от 21 фев. 1992 № 2395-1 //СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12.О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред.от 28.11.2015) // СЗ РФ.–1995.– №47.–Ст.4472. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

1.2.3. Иные официальные документы органов государственной власти РФ:

13. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»: приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 N 195 (ред. от 01.07.2015) // Законность. –2008. –№ 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

14. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании»: приказ Генпрокуратуры России от 01.04.2014 N 165 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ.– 2014.–№ 10 (часть II). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

15. «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при предупреждении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений в сфере лесопользования» : указание Генерального прокурора РФ от 9 июня 2014 г. N 307/36 // Законность. – 2014. – № 11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16. Об утверждении государственной программы РФ «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 года: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 318 // СЗ РФ. – №18(часть II). – Ст.2164. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2.Материалы судебной практики:

17. По делу о проверке конституционности положений п.1 ст.6, п.2 ст.21 и п.1. ст.22 Федерального закона «О прокуратуре РФ»: постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П // СЗ РФ. – 2015.–№ 9.- Ст. 1389. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

18. Определение Верховного Суда РФ от 07.04.2016 № 310-КГ16-1967 по делу N А14-1392/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Определение Верховного Суда РФ от 20.01.2016 № 305-КГ15-17765 по делу № А40-178162/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

20 .Определение Верховного Суда РФ от 01.04.2016 № 308-КГ16-1785 по делу № А63-2875/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

21.Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2014 № 91-КГ13-7 // СПС «КонсультантПлюс».

22. Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 19.11.2015 по делу № 33-13062/2015 // СПС «КонсультантПлюс».
23. Апелляционное определение Воронежского областного суда от 21.01.2016 по делу № 33-293/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
24. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 12.09.2014 по делу № 33-7576/14 // СПС «КонсультантПлюс».
25. Апелляционное определение Костромского областного суда от 10.06.2015 по делу № 33-90 // СПС «КонсультантПлюс».
26. Апелляционное определение Ростовского областного суда от 28.01.2016 по делу № 33-1307/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
27. Апелляционное определение Пермского краевого суда от 16.12.2015 по делу № 33-13950/2015 // СПС «КонсультантПлюс».
28. Определение Ленинградского областного суда от 11.04.2013 № 33-1685/2013 // СПС «КонсультантПлюс».
29. Определение Московского областного суда от 27.07.2015 по делу № 33-16825/2015 // СПС «КонсультантПлюс».
30. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 10.02.2014 № Ф07-10976/2013 по делу № А26-2218/2013 // СПС «КонсультантПлюс».
31. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11.03.2016 № Ф08-595/2016 по делу № А63-3892/2015 // СПС «КонсультантПлюс».
32. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 04.03.2015 N Ф01-235/2015 по делу № А79-9274/2013 // СПС «КонсультантПлюс».
33. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30.10.2014 № Ф05-9213/14 по делу № А41-53338/13 // СПС «КонсультантПлюс».
34. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 07.10.2015 № 05АП-8455/2015 по делу № А51-10824/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

35. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.02.2016 № 11АП-18876/2015 по делу № А65-11963/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

36. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.02.2015 № 11АП-19583/2014 по делу № А55-18615/2014// СПС «КонсультантПлюс».

37. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.09.2015 № 12АП-8452/2015 по делу № А57-4707/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

38. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.10.2013 по делу № А26-597/2013// СПС «КонсультантПлюс».

39. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.03.2016 № 18АП-2277/2016 по делу № А07-22087/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

40. Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2016 № 20АП-7589/2015 по делу № А54-1411/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

41. Постановление Саратовского областного суда от 13.02.2014 по делу № 4А-60/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

42. Постановление Волгоградского областного суда от 18.02.2011 по делу № 7а-141/11 // СПС «КонсультантПлюс».

3. Специальная литература:

3.1. Монографии, учебники, словари:

43. Global Crises , Global Solutions /Ed. by D.Lombog, Cambridge University Press, дат,2009.–710pages.

44. Винокуров Ю.Е, Сугробов А.С. Деятельность прокуратуры в сфере охраны окружающей среды/ Ю.Е. Винокуров, А.С. Сугробов –М.: О-во «Знание» РФ, 1992.–45с.

45. Ергашев Е.Р. Предостережение о недопустимости нарушения закона как надзорный акт прокурорского реагирования: учеб. пособие / Е.Р.Ергашев.–Екатеринбург: Автограф, 2009.–76с.

- 46 .Ергашев Е.Р. Компетенция прокуратуры Российской Федерации: учеб.пособие / Е.Р.Ергашев.–Екатеринбург: ИД УрГЮА, 2008.–122с.
- 47 .Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для бакалавров / под науч. ред. Е.Р. Ергашева.–М.: Юрайт, 2011.–392с.
48. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права – М.:Аванта+, 2000.– 302с.
49. Коробейников Б.В. Прокурорский надзор в РФ / Б.В. Коробейников. – М.: Юристъ, 2006. –352с.
- 50..Кожевников О.А., Кравчук В.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Учебно-методический комплекс/ О.А. Кожевников, В.В.Кравчук –Екатеринбург, Уральская гос. юр. академия, 2004г.–100с.
51. Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России / Н.В. Мельников.–М.: Юрист, 2003.– 384с.
- 52 .Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности/ С.Н. Назаров.–М.: Книга-сервис, 2007.–240с.
53. Образцы документов прокурорской практики: практич. пособие / Е.А. Архипова, А.Ю. Винокуров, Т.Г. Воеводина и др.; под общ. ред. А.Э. Буксмана, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. –М.: Юрайт, 2014.– 661 с.
54. Ожегов С.И. Словарь русского языка /Под ред. Н.Ю.Шевцовой.–М.: Рус.яз ,1990. С. 259, 331.
- 55.Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие/ под общ.ред А.В.Паламарчука. – М.,2014. –336с.
56. Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве: учеб./ под ред. А.Я. Сухарева: 2-е изд., перераб. и доп.– М.: Норма, 2008.–464с.
- 59.Прокурорский надзор: Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова.– М.: Экзамен, 2006. –576с.

60. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник / В.Б.Ястребов.–М.: Городец-издат, 2001.–921с.

3.2. Статьи:

61. Баскакова С.И., Сергеева Е.П. Особенности участия прокуроров в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. – 2015. – № 3. – С. 66–69.

62. Бессарабов В.Г., Добрецов Д.Г., Сулова Н.В. Деятельность прокуратуры по укреплению законности в сфере экологии // Законность. – 2014. – № 9. – С. 9 –14.

63. Бывальцева С.Г., Белых Л.А. Разграничение компетенции органов экологического надзора и прокуратуры в сфере охраны окружающей среды // Бизнес, Менеджмент и Право.– 2013. – № 1. –С. 132 – 135.

64. Васильева М.И. Концепция и структура Федерального закона «О возмещении вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием окружающей природной среды» // Зеленый мир .– 1997. – № 9. – С. 6–10.

65. Волков А.А. Охрана окружающей среды // Законность. – 2013. –№ 5. – С. 26 – 28.

66. Воробьев С.Д. Надзор за исполнением природоохранного законодательства // Законность. –2015. –№ 5. –С. 3 – 7.

67. Головин А.А. Вопросы охраны окружающей среды и природопользования // Прокурор. – 2013.–№1. –С. 66 – 72.

68. .Интервью: Течет река Волга (интервью с Волжским межрегиональным природоохранным прокурором В.А.Солдатовой) //Прокурор. –2012. –№ 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

69. Климак А.В. Особенности мер прокурорского реагирования на нарушения экологического законодательства // Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства. – 2014.– С. 307–325.

70. Красилов В.В. Главное богатство Республики Алтай. О деятельности Горно-Алтайской межрайонной природоохранной прокуратуры

по надзору за исполнением природоохранного законодательства золотодобывающими организациями // Прокурор. –2012. – №2.–С. 111 – 117.

71. Курилова Е.В. Задачи и основные направления прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере //Административное и муниципальное право. –2014. –№ 1. – С. 40 – 46.

72.Нестерова А.Ю. Защита беззащитных. О практике прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов // Прокурор.–2015. –№4.– С. 39 –42.

73.Охлопков С.А. Дышать не вредно. Исполнение законодательства об охране окружающей среды и рациональном природопользовании - на контроле прокуратуры Свердловской области // Прокурор. –2013. –№ 3. – С. 84– 87.

74. Щербаков А.В. Прокурорский надзор в сфере охраны водных объектов // Законность.– 2015. –№ 8. –С. 22 –25.

3.3. Диссертации и авторефераты диссертаций:

75. Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Т.А. Ашурбеков. - М.,2009. - 68 с.

76. Винокуров А.Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры РФ: автореф. дис... докт. юрид.наук. / А.Ю. Винокуров.–М., 2006.–59с.

77. Кириченко С.Г. Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Г. Кириченко. –Екатеринбург, 2003. –26 с.

78. Корешникова Н.Р. Основные правовые средства прокуратуры РФ как инструмент обеспечения законов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /Н.Р.Корешникова.– Екатеринбург, 2010.– 22 с.

79. Мирошниченко М.Н. Деятельность прокуратуры по обеспечению исполнения законодательства об охране земель в промышленном регионе:

автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / М.Н. Мирошниченко. –Екатеринбург, 2009. – 23с.

80. Пустовалова О.А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства: автореф. дис. канд. юрид. наук / О.А.Пустовалова.–М., 2011.–24с.

81. Царева О.Ю. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук./ О.Ю.Царева –М, 2011.– 35с.

82. Чертов А.А. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на землю: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / А.А. Чертов.–Екатеринбург, 2011. –26с.

83. Шерснева Е.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Ю. Шерснева. –М.,2014. –28с.

4.Интернет-ресурсы:

84.В отношении Московского НПЗ возбуждено дело о несоблюдении экологических требований [Электронный ресурс].– Режим доступа <http://www.interfax.ru/business/416343> (дата обращения: 10.12.2015).

85. Гуслов А.Е. Надзор за соблюдением природоохранного законодательства [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=17&art=186> (дата обращения: 01.03.2015 г.)

86. Заседание президиума Госсовета о повышении эффективности лесного комплекса [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17876> (дата обращения: 01.03.2015).

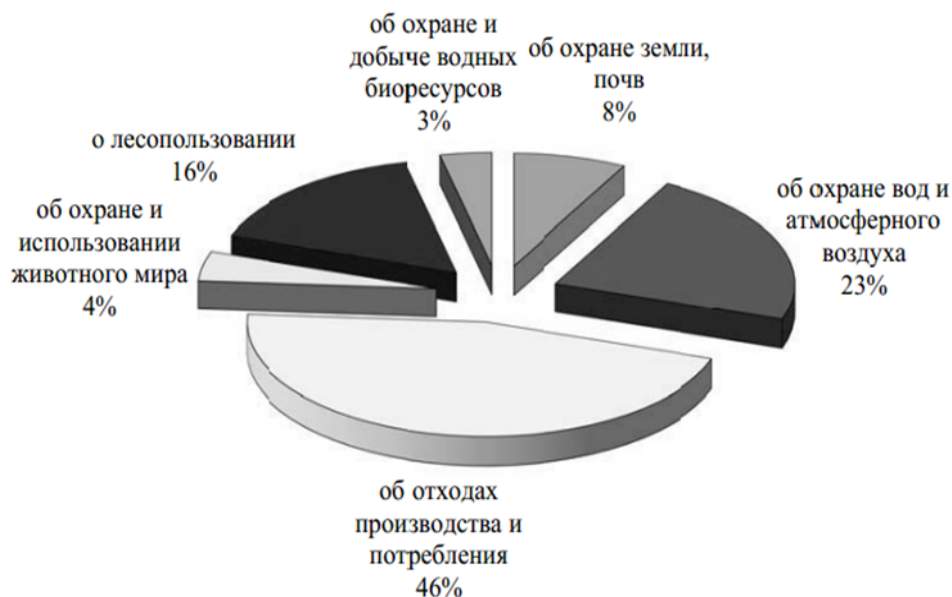
87. Конституционный суд рассмотрел надзор. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Press-srv/Smi/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3714> (дата обращения: 23.01.2015).

88. Прокурор потребовал приостановить деятельность ЗАО «Киришская ПМК - 19» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://asninfo.ru/news/43706-prokuror-potreboval-priostanovit-deyatelnost-zao-kirishskaya-pmk-19> (дата обращения: 13.01.2015).

89. Прокурором Заволжского района направлено заявление в суд о приостановлении деятельности по изготовлению бетона [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.yarprok.ru/news/prokurorom-zavolzhsкого-ra-ona-napravleno-zajavlenie-v-sud-o-priostanovlenii-deyatelnosti-po-izgotovleniju-betona.print>
<http://mosoblproc.ru/news/n2346/> (дата обращения: 13.01.2015).

Приложения

Приложение №1. Диаграмма о структуре выявленных прокурорскими работникам нарушений законов в экологической сфере по компонентам окружающей среды в 2012 году.



Приложение №2. Анкета.

Уважаемый коллега!

Просим Вас в письменной форме ответить на вопрос, что, по Вашему мнению, нужно было бы предпринять для повышения эффективности прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов:

- 1) наделить прокуроров дополнительными полномочиями _____;
- 2) совершенствовать систему повышения квалификации прокурорских кадров _____;
- 3) обеспечить прокуроров качественной методической литературой _____;
- 4) проводить более узкую специализацию прокурорских работников _____;
- 5) увеличить штатную численность прокурорских работников _____;
- 6) улучшить материально-техническое обеспечение прокуратур _____;
- 7) создавать повсеместно природоохранные прокуратуры _____;
- 8) образовать единый орган экологического контроля _____;

9) кодифицировать экологическое законодательство _____;

10) иные меры _____.

Приложение №3.

1. наделение прокуроров дополнительными полномочиями - 41 респондент;
2. совершенствование системы повышения квалификации прокурорских кадров - 32;
3. обеспечение прокуроров качественной методической литературой - 47;
4. проведение более узкой специализации прокурорских работников - 26;
5. увеличение штатной численности прокурорских работников - 15;
6. улучшение материально-технического обеспечения прокуратур - 9;
7. создание повсеместно природоохранных прокуратур - 12;
8. образование единого органа экологического контроля - 11;
9. проведение кодификации экологического законодательства - 17.