



**Тема лекции: Экологические функции  
правоохранительных  
органов ( ч.2)**

**Вопрос 1: ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: общая  
характеристика деятельности**

В основу государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. положено решение задач по предотвращению и снижению негативного воздействия на окружающую среду. Государство обладает большим набором средств для регулирования отношений в сфере природопользования, но все же проблема сохранения природы как условия развития человека в России остается актуальной. По данным мониторинга, экологическое состояние многих регионов оценивается как неблагоприятное. В связи с этим актуальность проблемы повышения эффективности прокуратуры в природоохранной сфере очевидна. Данные об активности прокуроров в этом направлении дают двоякую картину. С одной стороны, мы видим увеличение объема работы прокуратуры, повышение количества мероприятий, проведенных прокуратурой в правоохранительных целях. А с другой — фиксацию роста случаев, обстоятельств, оказывающих негативное влияние на природу. Такая статистическая информация позволяет сделать объективный вывод о том, что количество фиксируемых правонарушений в сфере экологии увеличивается.

Противодействуя этим правонарушениям, государство использует:

а) законодательство, нормирующее природопользование и охраняющее природные объекты;

б) систему ведомственного контроля, насчитывающую 24 только федеральные структуры (как специализированные, так и имеющие в штате специализированные подразделения и персонал), осуществляющие контроль исполнения законодательства в сфере экологии;

в) региональные и муниципальные контрольные структуры аналогичной компетенции;

г) надведомственный

надзор за исполнением законодательства в природоохранной сфере, осуществляемый специализированными прокуратурами.

А.Ю. Винокуров делает комплексный анализ проблем, снижающих эффективность природоохранной деятельности прокуратуры. К их числу относится «нечеткая постановка задач в рассматриваемой сфере нижестоящим прокурорам со стороны вышестоящих прокуроров при имеющем место провозглашении приоритетности названной деятельности; несовершенство как экологического законодательства, так и законодательства об организации и деятельности прокуратуры, и другие факторы». Можно согласиться с экспертом в вынесенных оценках, но и они нуждаются в адекватной интерпретации. В частности, первая причина обусловлена тем, что основная функциональная нагрузка по надзору дополняется контрольными функциями, что не способствует концентрации усилий на наиболее эффективных мерах прокурорского реагирования. На это косвенно указывает и вторая проблема — несовершенство законодательства об организации и деятельности прокуратуры, которое может состоять в



## **Вопрос 2. Исторические аспекты формирования прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды**

Ранее вопросы охраны окружающей природной среды являлись далеко не первостепенными, поскольку шли вразрез с основным лозунгом административно-командной системы управления: «Выполнение плана любой ценой» и господствующим мнением о неисчерпаемости природных богатств. Как отмечает В. В. Евланов, в стране существовал ряд негативных факторов, сдерживающих эколого-экономическое развитие: отсутствие необходимых материальных, научно-технических, экономических и социокультурных предпосылок для утверждения рационального взаимодействия человека и природы.

Процесс образования государственной системы управления охраны природы развивался по нескольким направлениям:

- во-первых**, создание специализированных государственных республиканских природоохранных органов, подчиненных советам министров республик;
- во-вторых**, уточнение и развитие природоохранного законодательства, разработка правовых норм взаимоотношений общества с природой;
- в-третьих**, дальнейшее развитие отраслевой природно-ресурсной системы управления охраны природы;
- в-четвертых**, повышение законодательной и исполнительной роли республиканских и местных советов, их ответственности за рациональное природопользование и решение экологической проблемы

В 1950—1960 гг. в РСФСР были учреждены такие органы, как Главное управление лесного хозяйства и охраны леса при Совете министров РСФСР, Государственный комитет Совета министров РСФСР по водному хозяйству. Принятие в начале 1960-х гг. XX в. во всех союзных республиках законов об охране природы было продиктовано необходимостью формирования нового природоохранительного законодательства, способствующего рациональному использованию природных богатств и экологическому равновесию. В Законе РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР» охрана природы впервые закреплялась в качестве важнейшей государственной задачи и дела всего народа.

Немаловажным является тот факт, что Закон «Об охране природы в РСФСР» предусматривал меры ответственности предприятий, ведомств, граждан за нарушение природоохранного законодательства, а также регламентировал вопросы разработки научных основ природопользования, преподавания основ охраны природы в учебных заведениях, пропаганды природоохранных идей и планирования использования природных богатств (ресурсов). Возведение мероприятий по охране окружающей среды и рациональному природопользованию в ранг государственной политики подтверждается Конституцией СССР, принятой 7 октября 1977 г. на седьмой внеочередной сессии Верховного Совета СССР девятого созыва.

Советским государством в период с 1950 по 1970-е гг. были приняты значительные меры государственно-правового регулирования сферы охраны природы, создана территориально-республиканская система управления природопользованием, практически во всех союзных республиках учреждены комитеты и комиссии по вопросам охраны природы при советах министров.

Однако, как отмечает ряд авторов, указанные меры не привнесли радикальных качественных изменений в природоохранную практику, имела место непоследовательность в решении экологических проблем, господство административно-командной системы не предполагало применения принципа рационального использования ресурсов. В это время, несмотря на значительное количество органов, участвующих в управлении охраной природы, отсутствовал единый планово-регулирующий, научно-методический, координационный и контрольный центр, наделенный достаточными полномочиями для реального и эффективного проведения природоохранных мероприятий исходя из общегосударственных интересов.

Принятый 30 ноября 1979 г. второй сессией Верховного Совета СССР десятого созыва закон «О прокуратуре СССР» способствовал расширению компетенции прокуроров в надзорной и координирующей деятельности по обеспечению законности и правопорядка, в том числе в природоохранной сфере. Закон «О прокуратуре СССР», состоявший из 49 статей и 4 глав, закреплял принципы (впервые закреплены были принципы демократизации и гласности в деятельности органов прокуратуры), задачи прокурорской деятельности, основные направления надзора (общий надзор, надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, надзор за исполнением законов при рассмотрении уголовных и гражданских дел в судах, надзор на стадии исполнения приговоров), статус следственного аппарата органов прокуратуры, порядок деятельности коллегий органов прокуратуры и т.д.



В конце 1970-х гг. попытки усиления надзора за исполнением природоохранительного законодательства принимаются во многих прокуратурах.

Приказ Генерального прокурора СССР от 15 сентября 1987 г. «О коренной перестройке общего надзора и повышении его роли в укреплении законности и правопорядка» закреплял, наряду с иными основополагающими направлениями надзорной деятельности, надзор в природоохранной сфере. Для преодоления экологического кризиса и в связи с существенными недостатками в природоохранительной деятельности государственных органов ЦК КПСС и Советом министров СССР 7 января 1988 г. принято постановление «О коренной перестройке дела охраны природы в стране».

были закреплены важнейшие направления совершенствования природопользования, а именно: обеспечение эффективной координации деятельности всех учреждений, независимо от их ведомственной принадлежности, исходя из возложенной на республиканские и местные органы управления всей полноты ответственности за экологическую обстановку в соответствующих регионах, разработка и внедрение достижений научно-технического прогресса в области охраны вод, атмосферного воздуха, недр, земель, минеральных ресурсов, объектов животного и растительного мира и иные. Новая программа охраны не могла не отразиться на прокурорском надзоре за исполнением природоохранного законодательства. Прокуратурой Приморского края, например, были приняты меры по совершенствованию координации деятельности с военной прокуратурой Тихоокеанского флота, с транспортными прокуратурами, контролирующими, природоохранными органами; особо значимые вопросы становились предметом обсуждений на коллегиях; в целях повышения уровня экологического образования и самосознания граждан активнее методы просвет-



Качественно новым подходом в организации надзора в этом направлении явилось создание в период 1985—1986 гг. специализированных природоохранных прокуратур. Создание природоохранных прокуратур, как показала практика, позволило на основании более глубокого и детального анализа статистических сведений, материалов контролирующих и правоохранительных органов иметь целостную картину состояния законности в сфере охраны природы, а также активизировать надзор. Пример эффективности работы Западно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратуры: в 1987 г. Минлеспром СССР в отсутствие разрешительной на то документации приступил к строительству 76-километрового трубопровода для отвода стоков Байкальского целлюлозно-бумажного комбината в реку Иргут, что привело к прорубке просеки длиной 6 км.

В связи с принятием Конституции РФ и с учетом разработанной Научно-исследовательским институтом укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре в 1994 г. концепции развития прокуратуры на переходный период 18 ноября 1995 г. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>25</sup> был изложен в новой редакции. Статья 1 указанного Закона закрепила правовой статус прокуратуры РФ — в качестве единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Глава 2 разд. II Закона посвящена надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, что корреспондирует принципам правового демократического государства.

Высокие показатели работы органов прокуратуры по выявлению нарушений природоохранного законодательства, безусловно, свидетельствуют об активизации надзора, но при этом не приходится говорить о каком-либо улучшении и оздоровлении экологической ситуации в стране. Причины этого кроются в несовершенстве правового регулирования данной сферы, бездействии контролирующих органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, дисбалансе между экономическими и экологическими интересами хозяйствующих субъектов. Именно прокуратура, сочетающая роли координатора и органа

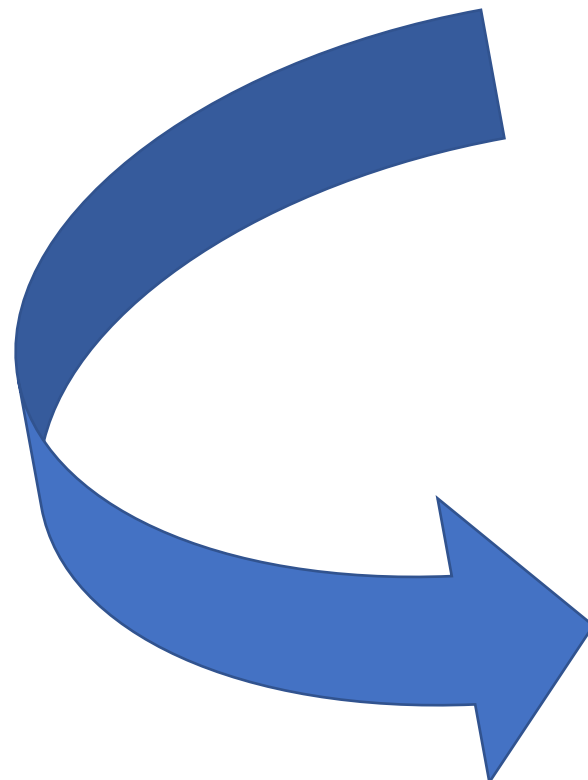


## ***Вопрос 3. Функции природоохранной прокуратуры***



**Приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 N 84 (ред. от 21.08.2019) "О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур"**

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПРИКАЗ  
от 7 мая 2008 г. N 84  
О РАЗГРАНИЧЕНИИ КОМПЕТЕНЦИИ  
ПРОКУРОРОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ, ВОЕННЫХ И ДРУГИХ  
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ПРОКУРАТУР:**





**Полномочия природоохранных прокуроров (на правах районных) в пределах соответствующего субъекта Российской Федерации:**

1) надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по указанным вопросам;

2) надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов природоохранными следственными подразделениями Следственного комитета Российской Федерации;

3) надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений об экологических и иных преступлениях, повлекших нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан (кроме преступлений, совершенных на объектах Министерства обороны Российской Федерации и военно-промышленного комплекса), а также о преступлениях, совершенных по службе должностными лицами контролирующими природоохранными органами; надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия уполномоченными органами внутренних дел и подразделениями Следственного комитета Российской Федерации по преступлениям указанной категории.



В пределах установленной компетенции прокурорами специализированных прокуратур обеспечиваются координация деятельности правоохранительных органов по соответствующим направлениям борьбы с преступностью, участие в рассмотрении судами уголовных дел, обвинительные заключения или обвинительные акты, постановления по которым утверждены специализированными прокурорами или их заместителями, гражданских, административных и дел, подведомственных арбитражному суду, разрешение обращений, формирование статистической отчетности, анализ состояния законности и правопорядка.

## Полномочия природоохранных прокуроров (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации):



- 1) надзор за исполнением законов и соблюдением прав граждан природоохранными межрегиональными, территориальными органами и подразделениями федеральных органов исполнительной власти, некоммерческими организациями, уполномоченными в сфере охраны окружающей среды и природопользования, расположенными на территории, на которую распространяется компетенция соответствующей природоохранной прокуратуры (на правах прокуратуры субъекта Российской Федерации);
- 2) надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного экологическими правонарушениями, законодательными (представительными) органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, расположенными на территории, на которую распространяется компетенция соответствующей природоохранной прокуратуры (на правах прокуратуры субъекта Российской Федерации), а также надзор за соответствием законам издаваемых ими правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования;
- 3) надзор за соблюдением законов при реализации государственных и муниципальных программ в сфере природопользования и охраны окружающей среды на территории, на которую распространяется компетенция соответствующей природоохранной прокуратуры (на правах прокуратуры субъекта РФ);

4) надзор за соблюдением прав предпринимателей, прав органов государственной власти субъектов Российской Федерации, прав органов местного самоуправления и их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования;

5) участие во взаимодействии с прокурорами субъектов Российской Федерации в правотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды и природопользования;

6) предъявление исковых заявлений, административных исковых заявлений, заявлений в суд, арбитражный суд и обеспечение участия в пределах компетенции в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, гражданских, административных дел и дел, подведомственных арбитражному суду, в соответствии с требованиями федерального законодательства, организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

7) надзор за соблюдением законодательства об исполнительном производстве при исполнении судебных и иных актов, вынесенных по искам (заявлениям) природоохранных прокуратур (на правах прокуратур субъектов Российской Федерации) и по возбужденным ими делам об административных правонарушениях;



8) надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции природоохранными территориальными органами и подразделениями федеральных органов исполнительной власти (за исключением центральными аппаратами федеральных органов исполнительной власти), природоохранными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственными им учреждениями и организациями;

9) рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан, жалоб на решения и действия (бездействие) подчиненных прокуроров, а также прием граждан;

10) анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка в названной сфере, участие в формировании государственной отчетности и ведомственной статистической отчетности;

11) координацию деятельности правоохранительных и контролирующих органов по борьбе с преступностью и правонарушениями в сфере охраны окружающей среды и природопользования, осуществляемой на территории субъектов Российской Федерации, на которую распространяется компетенция природоохранной прокуратуры;

12) руководство деятельностью подчиненных природоохранных прокуратур (приравненных к прокуратурам городов и районов);

13) взаимодействие со средствами массовой информации, разъяснение законодательства и осуществление работы по правовому просвещению в порядке, установленном приказами Генерального прокурора Российской Федерации.



Полномочия прокурора комплекса "Байконур":  
(в ред. Приказов Генпрокуратуры России от 24.09.2018 [N 608](#), от 23.04.2019 [N 297](#))

надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина подразделениями федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, органами управления коммерческих и некоммерческих организаций, действующих на территории комплекса "Байконур";

надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов следственным отделом Следственного комитета Российской Федерации на комплексе "Байконур";

надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в указанных органах и учреждениях;

надзор за исполнением законов подразделениями федеральных органов исполнительной власти, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие на территории комплекса Байконур;

надзор за исполнением законов подразделениями Следственного комитета Российской Федерации при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях, расследовании уголовных дел о преступлениях, совершенных на территории комплекса Байконур проживающими либо работающими в них гражданскими лицами;

утверждение обвинительных заключений (обвинительных актов) по таким уголовным делам, направление уголовных дел в суды согласно нормам подсудности;

участие в судебном рассмотрении уголовных дел, обвинительные заключения или обвинительные акты по которым утверждены прокурором комплекса "Байконур" и его заместителями;

направление исков и участие в рассмотрении судами гражданских, административных дел и дел, подведомственных арбитражному суду, в соответствии с нормами федерального законодательства и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации;

рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов руководителями и должностными лицами органов управления оборонно-промышленного комплекса, органов самоуправления закрытых административных образований, предприятий и организаций, действующих на их территории; в пределах компетенции участие в судебном рассмотрении ходатайств и жалоб в порядке уголовного судопроизводства;

координацию деятельности по борьбе с преступностью правоохранительных органов, осуществляемой ими на территории комплекса Байконур;

анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка на территории комплекса Байконур, участие в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры;

взаимодействие со средствами массовой информации в порядке, установленном организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации.



СПАСИБО ЗА  
ВНИМАНИЕ!