

**Винокуров А.Ю.**, главный научный сотрудник НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры Российской Федерации, д.ю.н., профессор  
(Российская Федерация, г. Москва)

## О ПРАВОВЫХ СРЕДСТВАХ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Мақалада автор прокурордың экологиялық құқықбұзушылықтарға әрекет етуі жөніндегі қоғамда қалыптасқан көзқарастарды сыни тұрғыдан қарастырады. Ол прокурордың жаңа өкілеттіктеріне талдау жасап, заңнаманы тиімді пайдалануға кедергі келтіретін құқықтық реттеудің кемістіктерін баса көрсетеді.*

**Ключевые слова:** прокурорлық қадағалау, экологиялық заңнаманы орындау саласы, экологиялық құқықбұзушылықтар.

*In the present article the author considers common ideas on the means of prosecutor's reaction for the infringements of environmental legislation from critical point of view. He analyses new powers of the prosecutor, reflecting certain drawbacks in their legal regulation, which hamper effective application of legal norms in practice.*

**Keynotes:** prosecutor's survey, a field of compliance with environmental legislation, environmental offences, reaction for the infringements of environmental legislation.

Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства<sup>1</sup> отнесен к кругу приоритетных направлений надзорной деятельности органов прокуратуры, что вытекает из п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>2</sup>, прямо ориентирующего прокуроров на осуществление надзора *в сфере экологической безопасности*. В свою очередь п. 9 данного документа обязывает «по каждому факту экологического правонарушения»<sup>3</sup> принципиально ставить вопросы об

---

<sup>1</sup> Под **экологическим законодательством** в контексте настоящей статьи и учитывая положения пункта 1 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) мы понимаем **совокупность законодательных актов федерального и регионального уровней, регулирующих общественные отношения в сферах охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.**

<sup>2</sup> Законность. 2008. № 3.

<sup>3</sup> Поскольку в настоящее время термин «экологическое правонарушение» законодательно не закреплен, под ним мы понимаем **противоправное, наказуемое в соответствии с нормами уголовного, административного, гражданского или трудового законодательства деяние, посягающее на**

ответственности виновных лиц и взыскании причиненного материального ущерба».

Следует отметить, что вопросы прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства в последние годы приобрели повышенный интерес в качестве предмета научных исследований, в том числе на диссертационном уровне. Естественно, изучению и осмыслению наряду с другими обязательными атрибутами надзорной деятельности подлежат и правовые средства прокурорского надзора<sup>4</sup>, среди которых особо выделяются средства прокурорского реагирования<sup>5</sup>. Отдельные научные статьи посвящаются непосредственно этому вопросу и, как показывает анализ их содержания, далеко не всегда авторы при всей очевидности, можно сказать аксиоматичности взглядов, как ученых, так и практических работников на правовую природу деятельности прокуроров (что обусловлено прежде всего конкретизированными положениями федерального законодательства), следуют устоявшимся тенденциям, стремясь вносить «новизну» в вопросах, не требующих этого.

В этом смысле хотелось бы критически разобрать отдельные творческие подходы, изложенные в статье «К вопросу о средствах прокурорского реагирования в сфере экологического законодательства»<sup>6</sup>, а также дополнить представление об арсенале прокурорских средств реагирования с учетом произошедших в последние годы изменений в федеральном законодательстве. В первую очередь необходимо отметить, что прокурорское реагирование осуществляется не в сфере какого-либо законодательства, а в области его исполнения, что прямо вытекает из положений Закона о прокуратуре (ст. ст. 1, 21, 22 и др.). Кроме того, под средствами прокурорского реагирования все-таки понимается совокупность не действий, а решений, воплощенных в актах прокурорского реагирования, которые имеют установленную законодательством форму и содержание, а подписание их – есть акт волеизъявления прокурора.

Авторы статьи отмечают, что «эти требования (прокурора, изложенные в актах реагирования и адресованные поднадзорным субъектам – **прим. А.В.**) обязательны лишь для рассмотрения, но не обязательны для исполнения. В силу этого основным свойством любого акта прокурорского реагирования является его убедительность»<sup>7</sup>. С подобной

---

установленный правопорядок в сфере охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.

<sup>4</sup> Под правовыми средствами прокурорского надзора в теории понимаются предусмотренные законом формы реализации возложенных на прокуроров полномочий.

<sup>5</sup> В настоящей статье согласно заявленной тематике мы рассматриваем только законодательно закрепленные средства прокурорского реагирования, поскольку практика знает различные формы реагирования прокуроров на нарушения законов, не предусмотренные законом, но позволяющие достигнуть в отдельно взятых случаях положительного результата – устранить нарушение либо добиться его недопущения.

<sup>6</sup> См.: *Ерғашев Е.Р., Мирошниченко М.Н.* К вопросу о средствах прокурорского реагирования в сфере экологического законодательства // Экологическое право. 2007. №5. Поскольку статья размещена в СПС «КонсультантПлюс», в дальнейшем при цитировании ее положений мы будем обращаться к нумерации страниц, изложенных согласно этому источнику.

<sup>7</sup> Указ. работа. С. 1.

«жизнеутверждающей» позицией согласиться нельзя, поскольку не вполне понятно, какова цена требованиям прокурора, если их исполнение не является обязательным. Нужна ли в таком случае прокуратура, осуществляющая надзор за исполнением законов? Действующее законодательство недвусмысленно говорит о том, что требования прокурора не только должны исполняться, но и игнорирование таковых чревато определенными последствиями.

Во-первых, статья 6 Закона о прокуратуре прямо называется **«Обязательность исполнения требований прокурора»** и закрепляет в пункте 1 императив о том, что «требования прокурора, вытекающие из его полномочий, установленных в статьях 9.1, 22, 27, 30 и 33 настоящего Федерального закона, **подлежат безусловному исполнению в установленный срок**», который распространяется, в том числе на требования, содержащиеся в средствах прокурорского реагирования. Во-вторых, пункт 3 статьи 6 этого законодательного акта гласит, что «неисполнение требований прокурора..., вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову, **влекут за собой установленную законом ответственность**». В настоящее время статьей 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность за **«умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом»**. Эта норма достаточно широко применяется прокурорами путем вынесения постановлений о возбуждении дела об административном правонарушении и направления в суды соответствующих материалов для рассмотрения по существу.

Очевидно, что подобное постановление прокурора и следует рассматривать как одно из средств его реагирования, в том числе на нарушения экологического законодательства. Ведь речь идет о том, что лицо, не выполнившее, например, требование прокурора об устранении нарушений Федерального закона «Об охране окружающей среды», выявленных последним в ходе надзорной проверки, несет ответственность за свое «неправильное» поведение в отношении требований представителя надзирающей структуры, что, в свою очередь, не освобождает его от обязанности выполнить в полном объеме предписанное.

Нельзя согласиться с логикой авторов о том, что «экологическое законодательство попадает в предмет прокурорского надзора как за исполнением законов, так и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>8</sup>. Необходимо четко определять критерии отраслевой принадлежности надзорной деятельности прокурора. Формально это выглядит достаточно просто и очевидно. Если речь идет о надзоре за исполнением экологического законодательства, то это направление

---

<sup>8</sup> Указ. работа. С. 2.

охватывается предметом, закрепленным в ст. 21 Закона о прокуратуре. В свою очередь акцент на проверку соблюдения прав и свобод человека и гражданина в экологической сфере позволяет говорить о предмете надзора, изложенном в ст. 26 названного законодательного акта, отражающей «правозащитный» характер соответствующей деятельности прокурора. Но ведь в названии статьи говорится об экологическом законодательстве (если быть более корректным, то об его исполнении), поэтому об «экологических правах» вспоминать нет необходимости.

Интересно, что в следующем абзаце работы авторы приходят к такому же выводу, но для чего была необходима предыдущая сентенция, не вполне понятно. При этом, называя средства прокурорского надзора, почему-то упоминают об их характерности «для надзора за **соблюдением** законов». На наш взгляд, и в науке, и в практической деятельности необходимо оперировать той терминологией, которая присуща конкретной сфере общественных отношений, поскольку игнорирование этого правила порождает в теории излишние дискуссии, а в правоприменительной практике может влечь за собой как определенные последствия правового характера, так и упреки в адрес прокурора по причине банальной безграмотности.

Авторы отмечают, что **протесты** прокурора, способствующие отмене противоречащих закону правовых актов, «подаются вышестоящему должностному лицу или органу»<sup>9</sup>. Статья 23 Закона о прокуратуре допускает подобную адресацию требований прокурора, но в первую очередь он правомочен реагировать на уровне собственной субординации, то есть приносить протест тому должностному лицу или органу, которые, как правило, и являются авторами оспариваемого акта. Согласно складывающейся практике и учитывая отсутствие ведомственной иерархии у многих поднадзорных прокурору объектов и субъектов (например, органы местного самоуправления и их должностные лица), такое реагирование носит доминирующий характер. Кроме того, необходимо отметить, что требования, излагаемые в протесте, могут способствовать не только полной отмене незаконного правового акта, но и частичному исключению из него отдельных некорректных положений, а также приведению его норм в соответствие с действующим законодательством.

Следует назвать и альтернативную протесту форму реагирования на незаконный правовой акт, которая предусмотрена статьями 22 и 23 Закона о прокуратуре. Речь идет об обращении прокурора в суды с **заявлением о признании правового акта недействующим или недействительным**. В первом случае имеются в виду нормативные правовые акты, во втором – ненормативные. Заявление направляется в суд и в случае отклонения протеста прокурора, если он убежден в необоснованности возражений оппонента. Встречаются также на практике случаи безмотивного отклонения протестных требований прокурора, что, к сожалению, не влечет за собой

---

<sup>9</sup> Там же. С. 2.

правовых последствий для несговорчивого адресата, и единственным средством достижения поставленной цели для прокурора является все то же обращение в суд.

Продолжая тему оспаривания правовых актов, нельзя не упомянуть предусмотренное п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре право Генерального прокурора РФ обращаться к Президенту России с **информацией** в случае несоответствия постановлений Правительства РФ положениям Конституции России и федеральным законам. Данное средство реагирования не применялось ни разу, однако поводы для этого, полагаем, имеются. Например, в подпункте «г» пункта 7 Правил отмены правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29.06.2011 № 524<sup>10</sup>, содержится норма, позволяющая Федеральному агентству лесного хозяйства отменять правовые акты субъектов Российской Федерации в сфере реализации переданных Российской Федерацией полномочий по основанию наличия в них коррупциогенных факторов, то есть речь идет о нарушении положений Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «О антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>11</sup>, не предусматривающих подобных решений для уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, Генеральный прокурор РФ согласно п. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре вправе обратиться в Конституционный Суд России с **жалобой по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле**. Примеры применения перечисленных средств реагирования в экологической сфере, к сожалению, практике не известны.

Нельзя не отметить и особую форму протеста, предусмотренного главой 30 КоАП РФ, когда прокурор вправе оспорить вынесенные по делу об административном правонарушении постановления органов административной юрисдикции и судов общей юрисдикции, в том числе в случаях, когда неправильно применяются нормы экологического законодательства.

Едва ли можно согласиться в полной мере с авторской позицией о том, что «представление вносится руководителю органа, нарушившего закон»<sup>12</sup>. Статья 24 Закона о прокуратуре ориентирует прокуроров на то, что «представление об устранении нарушений закона вносится... в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения...». Действительно, на практике периодически возникает необходимость постановки вопроса об устранении нарушений перед вышестоящими инстанциями, естественно, если имеет место вертикальная

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4217.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

<sup>12</sup> Указ. раб. С. 2.

построение системы органов. Речь может идти, например, о случаях, когда просто невозможно решение проблемы на субординационном уровне того или иного прокурора либо когда правомерна постановка вопроса о наложении дисциплинарного взыскания на руководителя органа, которому ранее прокурор уже адресовал свои требования, но они не были должным образом исполнены в силу, в том числе и деструктивного поведения должностного лица. Автор настоящей статьи в бытность работы начальником организационно-методического отдела в Московской региональной природоохранной прокуратуре имел отношение к подготовке актов прокурорского реагирования в адрес Председателя Госкомэкологии России с постановкой вопроса о принятии мер к чиновникам территориального природоохранного органа.

Требует уточнения и характеристика такого средства прокурорского реагирования как **постановление о возбуждении дела об административном правонарушении**, регламентируемое ст. 28.4 КоАП РФ<sup>13</sup>. Во-первых, оно может выноситься в связи с выявлением прокурором не только фактов нарушения норм главы 8 КоАП РФ, признающих административно наказуемыми 42 деяния (не считая предусмотренных соответствующими статьями квалификаций), но и некоторых составов из главы 7 Кодекса, которые имеют непосредственное отношение к экологической сфере (например, ст. ст. 7,3, 7,6, 7.9-7.11), а также положений законодательных актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность за нарушение региональных экологических норм. Во-вторых, рассмотрение таких дел отнесено к компетенции не только «уполномоченных органов государственной власти», но и судей (например, ч. 2 ст. 8.28, ч.ч. 3 и 4 ст. 8.40).

С учетом произошедших в уголовно-процессуальном законодательстве изменений, следует отметить, что, начиная с 7 сентября 2007 г. прокуроры утратили право на самостоятельное вынесение постановления о возбуждении уголовного дела – это право заменено полномочием выносить **постановление о направлении в органы дознания и предварительного следствия материалов по факту выявленных прокурором правонарушений, содержащих признаки уголовно наказуемого деяния**<sup>14</sup>. В экологической сфере подобная форма опосредованного реагирования применяется достаточно активно.

---

<sup>13</sup> У авторов статьи на стр. 3 оно называется «постановлением о возбуждении производства об административном правонарушении». Такая формулировка содержится в ст. 25 Закона о прокуратуре. Кроме того, в ст. 25.11 КоАП РФ закреплено, что прокурор вправе «возбуждать производство по делу об административном правонарушении». Таким образом, действующее законодательство содержит как минимум три разных названия одного и того же акта прокурорского реагирования, но мы склоняемся к варианту, предложенному в ст. 28.4 Кодекса, поскольку именно глава 28 КоАП РФ регламентирует процедуру возбуждения дела (а не производства по делу или просто производства) об административном правонарушении.

<sup>14</sup> Возможно, в связи с образованием Следственного комитета Российской Федерации прокурорам в ближайшее время будет возвращено право выносить постановление о возбуждении уголовного дела.

Следует назвать еще одно постановление, предусмотренное ст. 22 Закона о прокуратуре, – **постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутого административному задержанию на основании решения несудебного органа**. Согласно ст. 27.3 КоАП РФ административное задержание может быть применено, например, в связи с совершением физическим лицом экологических правонарушений на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации. В случае неправомерности подобных действий уполномоченных органов прокурор обязан незамедлительно своим постановлением освободить незаконно задержанное лицо.

Достаточно вольно излагается авторами сущность предусмотренного ст. 25.1 Закона о прокуратуре **предостережения о недопустимости нарушения закона**, объявляемого должностным лицам. Поскольку в силу названного законодательного акта предостережение объявляется «в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях», едва ли будет правильным характеризовать его такими словосочетаниями как «требование о прекращении противоправных действий», «применяя предостережение и тем самым непосредственно обращаясь к правонарушителям», «прокурор обязательно разъясняет требования соответствующих норм, нарушенных этим лицом»<sup>15</sup>.

Необходимо также отразить и новые средства прокурорского реагирования, появившиеся в 2009 году. Так, согласно ст. 9.1 Закона о прокуратуре прокурор при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов вносит в орган, организацию или должностному лицу **требование об изменении норм правового акта** с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством. Экологическое законодательство (конкретно лесное, водное и природоохранное<sup>16</sup>) в силу п. 2 ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» относится к кругу приоритетных в рассматриваемой деятельности прокуроров.

В силу положений ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>17</sup> прокурор наделен правом **согласовывать** внеплановые выездные проверки, в том числе и органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в экологической сфере. Факт несогласования прокурором таких проверок и является его реагированием на неправильное

---

<sup>15</sup> Указ. раб. С. 4.

<sup>16</sup> К сожалению, законодатель не включил в этот перечень законодательство об охране и использовании недр и объектов животного мира, что снижает эффективность работы прокурора на этом направлении.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

трактование уполномоченными органами, в том числе и положений экологического законодательства.

Таким образом, подводя итог сказанному, следует отметить, что прокуроры в настоящее время обладают достаточно широким и весьма мощным арсеналом средств реагирования, правильное понимание назначения которых и своевременное их применение способствуют восстановлению и укреплению законности в сфере исполнения экологического законодательства.

### **Список литературы:**

1. Ергашев Е.Р., Мирошниченко М.Н. К вопросу о средствах прокурорского реагирования в сфере экологического законодательства // Экологическое право. 2007. №5.