

На правах рукописи

Бижанова Камилла Айтберовна

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ
ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

Специальность: 12.00.11 — Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2020

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Отческая Татьяна Ивановна

Официальные оппоненты: **Амирбеков Касумбек Ильясович,**
доктор юридических наук, профессор,
заведующий отделом научного обеспечения и
организации прокурорской деятельности
НИИ ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры
Российской Федерации»

Дымолазов Виталий Сергеевич,
кандидат юридических наук,
прокурор г. Перми

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Уральский государственный
юридический университет»**

Защита состоится «08» декабря 2020 года в 15.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.05, созданного на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), по адресу: 125993, г. Москва, ул. Садово-Кудринская, дом 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»: <https://www.msal.ru/content/ob-universitete/sovety/dissertatsionnye-sovety/podrobnye-svedeniya-o-zashchitakh-2019/>

Автореферат разослан «__» _____ 2020 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор

Ю. В. Степаненко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена следующими факторами. В совокупности проблем, с которыми сталкивается человечество в современном мире, особую остроту приобрели проблемы охраны природы, возникшие вследствие возрастающего уровня антропогенного воздействия на окружающую среду и нерационального использования природных ресурсов.

В Конституции Российской Федерации закреплено положение, согласно которому «человек, его права и свободы являются высшей ценностью, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства»¹. Российская Федерация ставит перед собой цель — обеспечение высокого уровня жизни и защита интересов граждан как от внутренних, так и от внешних угроз национальной безопасности. Под угрозой национальной безопасности понимается «совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам»².

В свою очередь, национальные интересы — это «объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития»³. К потребностям личности относится гарантированное Конституцией Российской Федерации право на благоприятную окружающую среду, состояние которой качественным образом влияет на здоровье и жизнь человека.

Состояние окружающей среды на территории Российской Федерации, где сосредоточена бóльшая часть населения страны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья (составляет около 15 %

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.; с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

³ Там же.

территории страны), оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам⁴.

Согласно Государственному докладу о состоянии и об охране окружающей среды в 2017 году, ежегодно публикуемому Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, в 44 городах (это 21 % от числа городов с регулярными наблюдениями за загрязнением атмосферного воздуха) уровень загрязнения атмосферного воздуха оценивался как высокий и очень высокий. Таким образом, около 12 % городского населения России (13,5 млн человек) проживают в условиях длительного высокого и очень высокого загрязнения воздуха⁵.

Экологическая обстановка в районах размещения горно-металлургических предприятий, объектов нефтехимической и топливно-энергетической промышленности продолжает оставаться крайне неблагоприятной.

Признанием исключительной важности решения накопившихся в этой сфере проблем стало проведение в 2017 г. в Российской Федерации Года экологии⁶. Это позволило привлечь внимание общественности к вопросам охраны природы, экологическому развитию и сохранению природного разнообразия. В рамках Года экологии вопросы исполнения законов об охране атмосферного воздуха, животного мира, об особо охраняемых природных территориях, об отходах производства и потребления находились на особом контроле органов прокуратуры.

Результатом синхронизации усилий общественности, науки, бизнеса, органов государственной власти, прокуратуры стало осознание того, что минимизация негативного воздействия на окружающую среду не может быть достигнута без обеспечения неукоснительного исполнения законов об охране

⁴ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

⁵ Государственный доклад Министерства природных ресурсов и экологии РФ «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». М. : Минприроды России; НИИ-Природа, 2018. С. 244.

⁶ Указ Президента РФ от 05.01.2016 № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии» // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 321.

окружающей среды всеми участниками правоотношений в рассматриваемой сфере. Острота экологических проблем не может быть снята одним лишь внедрением даже самых передовых технологий.

Сегодня состояние законности в рассматриваемой сфере не может характеризоваться как удовлетворительное, о чем свидетельствуют статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии преступности в России в 2017 г., согласно которым уровень экологической преступности в стране остается крайне высоким (в 2017 г. зарегистрировано 24 379 экологических преступлений)⁷. За последние 3 года (2016–2018 гг.) прокурорами выявлено более 800 тыс. нарушений в сфере охраны природы⁸.

К факторам, препятствующим коренному улучшению ситуации с законностью в сфере охраны окружающей среды, следует отнести в том числе несовершенство законодательного регулирования в этой области, недостаточную эффективность работы органов исполнительной власти РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, контролирующих и правоохранительных органов.

Одним из важнейших элементов государственной политики, реализуемой в сфере природопользования, является «укрепление системы прокурорского надзора и реализация мер прокурорского реагирования в области охраны окружающей среды»⁹. Указанное положение свидетельствует о важности правозащитной роли органов прокуратуры в обеспечении национальных интересов, соблюдении жизненно важных прав граждан и укреплении законности в сфере охраны окружающей среды.

В этой связи исследование теоретических и практических вопросов организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов

⁷ Статистический сборник «Состояние преступности в России за январь — декабрь 2017 г.» // Официальный интернет-сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1328502> (дата обращения: 02.12.2018).

⁸ Сводные отчеты по Российской Федерации по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за 2016–2018 гг.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

об охране окружающей среды приобретает особую актуальность, что определило выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Основам теории и практики прокурорского надзора посвящены работы ведущих отечественных ученых: К. И. Амирбекова, Т. А. Ашурбекова, В. И. Баскова, С. Г. Березовской, В. Г. Бессарабова, И. С. Викторова, А. Ю. Винокурова, Ю. Е. Винокурова, В. В. Гаврилова, В. Н. Григоренко, Е. Р. Ергашева, И. А. Жильцова, А. Х. Казариной, О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова, В. В. Клочкова, Б. В. Коробейникова, А. В. Паламарчука, И. В. Рохлина, В. П. Рябцева, К. Ф. Скворцова, А. Ф. Смирнова, М. Б. Смоленского, Н. В. Субановой, А. Я. Сухарева, М. С. Шалумова, В. Б. Ястребова.

Организационные основы и практические аспекты осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды рассматривались в кандидатских диссертациях О. А. Пустоваловой «Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства» (2011 г.), А. А. Чертова «Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на землю» (2011 г.), Е. А. Куницыной «Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства» (2014 г.), Е. Ю. Шерсневой «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов» (2014 г.), В. С. Дымолазова «Прокурорский надзор за исполнением законодательства об отходах производства и потребления» (2018 г.).

Существенный вклад в науку о надзорной деятельности органов прокуратуры за исполнением законов об охране окружающей среды внесен профессором А. Ю. Винокуровым (диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук «Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации» (2006 г.)).

Объектом исследования является комплекс правоотношений, возникающих в ходе организации и осуществления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Предметом исследования являются нормы права, регулирующие организационные и правовые основы деятельности прокурора по надзору за исполнением законов об охране окружающей среды, материалы практической деятельности, а также теоретические разработки, содержащиеся в юридической литературе по проблемным вопросам.

Целью исследования является разработка теоретических и прикладных положений, имеющих значение для решения научной задачи совершенствования деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране окружающей среды.

Цель исследования определила постановку и решение следующих задач:

— на основе изучения исторических аспектов формирования прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды раскрыть пути повышения его эффективности;

— охарактеризовать вопросы правового регулирования общественных отношений в сфере охраны окружающей среды и выработать направления его совершенствования;

— определить предмет, пределы, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды;

— систематизировать объекты прокурорского надзора в рассматриваемой сфере;

— раскрыть содержание организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды;

— сформулировать научные положения, направленные на совершенствование прокурорского надзора в рассматриваемой сфере путем внесения изменений в действующее законодательство;

— разработать методические рекомендации, способствующие повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды.

Методологическую основу исследования составляет комплекс общенаучных, частных и специальных методов познания. В качестве основного

использован общенаучный (диалектический) метод познания. Использование историко-правового метода позволило выявить закономерности формирования и развития прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды, а также его правовой регламентации с учетом генезиса института прокуратуры. Для достижения целей и решения задач научного исследования применялись общенаучные методы познания (анализ, синтез, сравнение, обобщение, индукция и дедукция, логический), частнонаучные методы (социологический, формально-юридический).

Нормативную основу исследования образуют Конституция Российской Федерации, акты международного права, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных министерств, федеральных служб, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации в сфере осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды.

Теоретическую основу исследования составили труды ведущих отечественных ученых в сфере прокурорского надзора: К. И. Амирбекова, Т. А. Ашурбекова, В. И. Баскова, С. Г. Березовской, В. Г. Бессарабова, И. С. Викторова, А. Ю. Винокурова, Ю. Е. Винокурова, В. В. Гаврилова, В. Н. Григоренко, Е. Р. Ергашева, И. А. Жильцова, А. Х. Казариной, О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова, В. В. Ключкова, Б. В. Коробейникова, А. В. Паламарчука, И. В. Рохлина, В. П. Рябцева, К. Ф. Скворцова, А. Ф. Смирнова, М. Б. Смоленского, Н. В. Субановой, А. Я. Сухарева, М. С. Шалумова, В. Б. Ястребова и других;

— в сфере теории государства и права: С. С. Алексеева, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова и других;

— в сфере экологического права: С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, Г. В. Выпхановой, О. Л. Дубовик, Н. Г. Жаворонковой, Н. С. Зиновкина, О. С. Колбасова, В. В. Петрова, Н. И. Хлуденевой и других.

Эмпирическая база исследования основывается на результатах проведенных автором исследований; анализе статистических данных органов прокуратуры за 2014–2018 гг.; материалах прокурорских проверок, актов прокурорского реагирования, докладных записок; государственных докладах Министерства природных ресурсов и экологии РФ «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» за 2014–2018 гг.; материалах практики надзорной деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, Ленинградской межрайонной природоохранной прокуратуры, прокуратуры Краснодарского края и других субъектов Российской Федерации. В ходе исследования проведено анкетирование 102 работников органов прокуратуры (прокуроров городов, районов, специализированных прокуратур, их заместителей и помощников). Использован также личный опыт работы автора диссертации в должности помощника прокурора Центрального района города Сочи Краснодарского края в период с 2011 г. по 2018 г.

Научная новизна исследования состоит в том, что представленная работа является комплексным, системным теоретико-правовым исследованием, в рамках которого разработаны и теоретически обоснованы новые научно-практические положения, направленные на совершенствование законодательства и повышение эффективности надзорной деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере.

В ходе исследования автором:

— предложена периодизация этапов становления и развития прокурорского надзора в исследуемой области для повышения его эффективности на современном этапе;

— сформулирован предмет прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды;

- систематизированы цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды;
- предложена новая классификация объектов прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды;
- разработаны и научно обоснованы предложения по совершенствованию правовых основ прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды;
- разработаны методические рекомендации, направленные на совершенствование практики прокурорского надзора, основанные в том числе на его алгоритмизации.

Полученные в процессе исследования результаты позволили вынести на защиту следующие положения:

1. С целью определения специфики развития отечественного прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды автором впервые предложена периодизация основных исторических этапов его развития, позволяющая характеризовать этот процесс как непрерывно развивающийся, подчиненный определенным закономерностям и логически обосновывающий современное состояние рассматриваемого вопроса. Периодизация позволяет избежать ошибок «механического» проецирования опыта надзорной деятельности советского времени и определить оптимальные пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды.

2. По результатам проведенного исследования автором выявлены проблемные вопросы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды, связанные с отсутствием в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» понятия «информация о состоянии окружающей среды»; предложено авторское определение данного понятия и обоснован вывод о необходимости его закрепления в указанном законе.

3. Предложено авторское определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды, основанное на акцентировании его двусоставности, заключающейся в неразрывном диалектическом единстве прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и соблюдении прав и свобод человека и гражданина в рассматриваемой сфере.

4. Автором разработана система целей и задач прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды. К целям прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды отнесены: обеспечение верховенства закона, обеспечение единства и укрепления законности в сфере охраны окружающей среды; защита прав и свобод человека и гражданина от угроз жизни и здоровью, обусловленных негативным антропогенным воздействием на окружающую среду; защита охраняемых законом интересов общества и государства от возможного истощения природных ресурсов и иных угроз экологической безопасности.

Достижению указанных целей прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды способствует реализация следующих задач: обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, неукоснительного исполнения законов об охране окружающей среды, действующих на территории Российской Федерации, соблюдения и защиты экологических прав и свобод человека и гражданина всеми органами, организациями и должностными лицами, поднадзорными прокуратуре; обеспечение законности нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; предупреждение нарушений законов в сфере охраны окружающей среды; своевременное выявление и пресечение нарушений законов в сфере охраны окружающей среды, а также установление причин и условий, способствующих таким нарушениям; своевременное принятие мер по устранению выявленных нарушений законов об охране окружающей среды, восстановлению нарушенных прав и свобод в рассматриваемой сфере, в том

числе по возмещению вреда, причиненного окружающей среде, здоровью и имуществу граждан в результате такого нарушения, по отмене незаконных правовых актов в рассматриваемой сфере; принятие мер по установке лиц, виновных в нарушении законов об охране окружающей среды, и привлечению их к соответствующему виду ответственности; способствование обеспечению благоприятного состояния окружающей среды как важнейшего условия повышения качества жизни и здоровья населения; формирование и внесение предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего сферу охраны окружающей среды.

5. Автором предложена классификация объектов прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды, в которой впервые в качестве существенных классифицирующих признаков выбраны правовой статус и цели деятельности поднадзорных объектов. Выделены две группы поднадзорных объектов. К первой группе отнесены органы государственной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию и управлению государственным имуществом в сфере охраны окружающей среды; органы местного самоуправления; органы власти, осуществляющие функции по контролю (надзору) в сфере охраны окружающей среды.

Вторую группы объектов прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды образуют хозяйствующие субъекты (природопользователи и иные субъекты).

6. В целях повышения качества и эффективности организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды автором предложено дополнить организационно-распорядительные акты прокуратур о разграничении компетенции положениями о взаимозаменяемости территориальных и специализированных природоохранных прокуратур в ситуациях, требующих принятия безотлагательных мер во избежание усугубления действия факторов, могущих причинить вред жизни и здоровью граждан.

7. Автором обосновывается целесообразность создания единой информационной базы «Экологический надзор» для служебного пользования (в том числе с возможностью ее установки и использования на мобильных устройствах), обеспечивающей автоматическую обработку, систематизацию и хранение поступающей в прокуратуру информации, как одного из важных элементов Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года, направленной на обеспечение своевременного, в том числе дистанционного, получения объективной, полной и достоверной информации о состоянии законности.

8. С целью совершенствования прокурорского надзора в рассматриваемой сфере автором разработана методика проведения прокурорской проверки исполнения законов об охране окружающей среды. Впервые предложена формализация процедур прокурорской проверки в рассматриваемой сфере путем построения логических блок-схем алгоритмов.

Теоретическая значимость исследования обусловлена недостаточной научной разработанностью способов повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды. По итогам исследования получены новые теоретические знания о закономерностях развития данного направления прокурорского надзора.

Практическая значимость исследования обусловлена возможностью использования полученных выводов в практике прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды. Результаты и материалы исследования могут быть использованы при подготовке методических пособий для прокурорских работников, в учебном процессе вузов, при подготовке научно-методической и учебной литературы по курсу «Прокурорский надзор» в рамках преподавания одноименной и смежных учебных дисциплин по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры, переподготовки кадров и повышения квалификации прокурорских работников.

Апробация результатов исследования. Основные положения и теоретические выводы диссертационного исследования опубликованы в девяти работах (из них четыре в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации); докладывались автором на пяти научных мероприятиях: международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы теории и практики судебной и прокурорско-следственной деятельности по защите прав граждан и хозяйствующих субъектов в сфере экономики» (Москва, апрель 2017 г.), круглом столе «Роль прокуратуры и суда в устранении нарушений законности в экономике» (Москва, 24 ноября 2017 г.), круглом столе «Практика реализации судами и прокуратурой требований закона о защите прав участников экономической деятельности» (Москва, 6 апреля 2018 г.), круглом столе «Социальные права человека в России: прокурорский надзор и судебная защита» (Москва, 5 апреля 2019 г.); международной научно-практической конференции «Роль государственных закупок в развитии экономики Российской Федерации» (Москва, 2 апреля 2020 г.); обсуждались на кафедре организации судебной, прокурорско-следственной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); использовались в учебном процессе.

Разработанные автором методические рекомендации использованы в правоприменительной деятельности прокуратуры Кировского района г. Махачкалы (акт о внедрении от 09.09.2019), прокуратуры Центрального района г. Сочи (акт о внедрении от 11.09.2019).

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, разделенных на 6 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность выбранной темы исследования, рассмотрена степень ее научной разработанности, определены объект, предмет, цели и задачи, методология исследования, приведены нормативная, теоретическая и эмпирическая база исследования, раскрывается его новизна, сформулированы положения, выносимые на защиту, обоснована теоретическая и практическая значимость исследования, приведены сведения об апробации и о внедрении результатов исследования, а также о структуре диссертации.

Первая глава **«Исторические аспекты и правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды»** включает два параграфа.

В первом параграфе **«История формирования прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды»** автор рассматривает процесс развития прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды в СССР и России как непрерывно развивающийся, подчиненный определенным историческим закономерностям, логически обосновывающий современное состояние прокурорского надзора в рассматриваемой сфере. На основе изучения теоретических трудов российских ученых — В. Г. Бессарабова, Ю. И. Скуратова, Ю. Е. Винокурова, А. И. Казанника, нормативных правовых актов СССР, Российской Федерации, организационно-распорядительных документов органов прокуратуры СССР и прокуратуры Российской Федерации и иных материалов автор приходит к выводу о том, что в эволюции взаимодействующих динамических компонентов этого процесса можно выделить два исторических этапа становления и развития прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды в СССР и Российской Федерации:

1-й этап: 1960-е — 1991 гг. (советский период). Трансформация в системе государственно-правового регулирования вопросов охраны природы в СССР стала причиной усиления прокурорского надзора за исполнением законов об

охране окружающей среды. Данный период характеризуется началом образования природоохранных прокуратур;

2-й этап: 1991 г. — по настоящее время (российский период). Прокурорский надзор за исполнением законов об охране окружающей среды в условиях российского правового демократического государства не теряет своей актуальности ввиду высокого уровня антропогенной нагрузки на природные ресурсы, повышенного внимания государственной власти к экологическим проблемам и проводимой ею комплексной природоохранной политики. Данное направление надзора является одним из приоритетных, что подтверждается положениями ряда организационно-правовых документов Генерального прокурора РФ, свидетельствующими о важности обеспечения законности в рассматриваемой сфере.

Анализ исторического развития прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды позволил автору прийти к выводу о том, что актуальность рассматриваемого направления надзорной деятельности прокуратуры и необходимость повышения его роли обусловлены неснижающимся уровнем вовлеченности природных ресурсов в хозяйственную деятельность, что характерно как для плановой экономики СССР, так и для рыночной экономики Российской Федерации в настоящее время.

Несмотря на постоянное функционирование прокурорского надзора, состояние законности в рассматриваемой сфере не отличается существенным улучшением, что свидетельствует о необходимости повышения эффективности надзора в сочетании с усовершенствованием законодательства об охране окружающей среды.

Второй параграф **«Правовое обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды»** посвящен исследованию правовых основ охраны окружающей среды. В нем анализируется международное и российское законодательство, регламентирующее сферу охраны окружающей среды; приводится иерархия нормативных правовых актов, составляющих правовую основу прокурорского

надзора за исполнением законов об охране окружающей среды. Автором анализируются такие ключевые понятия, как «окружающая среда», «охрана окружающей среды», «загрязнение окружающей среды», «негативное воздействие на окружающую среду», «благоприятная окружающая среда»; на основе прокурорской практики рассматриваются вопросы, связанные с применением норм о возмещении вреда окружающей среде в судебном порядке.

Сделан вывод о том, что современное законодательство в области охраны окружающей среды отличается значительным количеством пробелов, коллизий, декларативных, отсылочных, дублирующих норм, неполнотой юридических дефиниций и недостаточной регламентацией механизмов реализации правовых предписаний. Усилия, направленные на усовершенствование законодательства в сфере охраны окружающей среды, разрозненны, нескоординированны, не отличаются системностью, что демонстрируют многочисленные изменения, ежегодно вносимые в действующие законы. Указанные обстоятельства, по мнению диссертанта, могут рассматриваться в качестве косвенных факторов, негативно влияющих на состояние законности в рассматриваемой сфере правоотношений, что отчасти подтверждается динамикой количества нарушений в сфере охраны окружающей среды, выявляемых прокурорами.

Исследование специфики и проблем правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды позволило автору сделать вывод о том, что отсутствие в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» понятия «информация о состоянии окружающей среды», критериев качества этой информации, четкой регламентации способов ее получения и закрепления не способствует реализации конституционного права граждан на экологическую информированность.

Диссертант полагает, что закрепление дефиниции «информация о состоянии окружающей среды» в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» позволит законодателю восполнить пробел в правовом регулировании данной сферы общественных отношений, сделать существенный шаг в

повышении качества, достоверности и своевременности такой информации и таким образом реализовать конституционное право граждан на экологическую информированность. Предложено авторское определение понятия «информация о состоянии окружающей среды» – сведения (сообщения, данные) о качестве окружающей среды, факторах воздействия на нее и мероприятиях по ее охране, об экологических угрозах и рисках, о влиянии состояния окружающей среды на жизнь и здоровье, безопасность и условия проживания населения, и иные сведения, необходимые для удовлетворения информационных и иных потребностей, формирования экологической культуры населения».

Кроме того, сделан вывод о необходимости закрепления за прокурором надзора за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления обязанностей по обеспечению доступа населения к информации о состоянии окружающей среды.

Во второй главе диссертации «**Теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды**», состоящей из двух параграфов, автор обращается к предмету, пределам, целям, задачам и объектам прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды.

В первом параграфе «**Предмет, пределы, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды**» раскрываются понятия предмета прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и пределов его осуществления, конкретизируются цели и задачи рассматриваемого направления прокурорского надзора.

Согласно точке зрения диссертанта, предмет прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды является двусоставным и включает в себя:

- 1) соблюдение Конституции РФ, исполнение действующих законов об охране окружающей среды органами исполнительной власти,

представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, контролирующими органами и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными субъектами;

2) соблюдение прав и свобод человека и гражданина в сфере охраны окружающей среды.

При рассмотрении пределов прокурорского надзора автором на основании изучения российской научной литературы (В. И. Рохлин, Н. В. Субанова, К. И. Амирбеков, А. Ф. Смирнов), российского и зарубежного законодательства (Республика Казахстан) сформулированы характерные черты прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды, проанализированы его отличия от других видов контрольной (надзорной) деятельности государства (природоохранной), а также определены основания, согласно которым прокурорскую проверку исполнения законов об охране окружающей среды в отношении хозяйствующих субъектов можно признать обоснованной:

— наличие информации о бездействии либо недостаточности мер, принимаемых органами контроля в целях устранения нарушений закона;

— необходимость проверки доводов заявителя, обратившегося к прокурору с требованием судебной защиты его прав на благоприятную окружающую среду, нарушенных неправомерными действиями хозяйствующего субъекта.

Автором также сделан научно обоснованный вывод о необходимости применения гибкого подхода к пределам прокурорского надзора, сутью которого должно являться соблюдение подчиненности принципу целесообразности принципу законности при осуществлении надзорной деятельности.

Целями прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды являются: обеспечение верховенства закона, обеспечение

единства и укрепления законности в сфере охраны окружающей среды; защита прав и свобод человека и гражданина от угроз жизни и здоровью, обусловленных негативным антропогенным воздействием на окружающую среду; защита охраняемых законом интересов общества и государства от истощения природных ресурсов и иных угроз экологической безопасности.

К приоритетным задачам прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды, по мнению автора, относятся: обеспечение соблюдения Конституции РФ, неукоснительного исполнения законов об охране окружающей среды, действующих на территории Российской Федерации, соблюдение и защита экологических прав и свобод человека и гражданина всеми органами, организациями и должностными лицами, поднадзорными прокуратуре; обеспечение законности нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; предупреждение нарушений законов в сфере охраны окружающей среды; своевременное выявление и пресечение нарушений законов в сфере охраны окружающей среды, а также установление причин и условий, способствующих таким нарушениям; своевременное принятие мер по устранению выявленных нарушений законов об охране окружающей среды, восстановлению нарушенных прав и свобод в рассматриваемой сфере, в том числе по возмещению вреда, причиненного окружающей среде, здоровью и имуществу граждан в результате такого нарушения, по отмене незаконных правовых актов в рассматриваемой сфере; принятие мер по установлению лиц, виновных в нарушении законов об охране окружающей среды, и привлечению их к соответствующему виду ответственности; способствование обеспечению благоприятного состояния окружающей среды как важнейшего условия повышения качества жизни и здоровья населения; формирование и внесение предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего отношения в сфере охраны окружающей среды.

Во втором параграфе **«Объекты прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды»** автором предложена

классификация объектов прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды, позволяющая выделить две группы объектов, исходя из целей их деятельности. Первую составляют органы государственной власти, вторую — хозяйствующие субъекты.

К первой группе объектов прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды относятся:

- органы государственной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию и управлению государственным имуществом в сфере охраны окружающей среды;
- органы местного самоуправления;
- органы власти, осуществляющие функции по контролю (надзору) в сфере охраны окружающей среды.

Классифицирующим признаком для второй группы объектов, которую образуют хозяйствующие субъекты, по нашему мнению, является наличие или отсутствие у них статуса природопользователя:

- хозяйствующие субъекты, являющиеся природопользователями;
- хозяйствующие субъекты, не являющиеся природопользователями.

В третьей главе **«Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды»** проведен анализ таких элементов организации прокурорского надзора, как разграничение компетенций прокуроров, информационно-аналитическая работа, планирование надзорной деятельности; разработана авторская методика проведения прокурорской проверки исполнения законов об охране окружающей среды. На основании результатов исследования автором предложены пути повышения эффективности рассматриваемого направления прокурорского надзора. Глава состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды»** диссертантом проанализированы организационно-распорядительные акты органов прокуратуры Российской Федерации, посвященные

разграничению компетенций территориальных и специализированных природоохранных прокуроров, изучен опыт работы ряда природоохранных прокуратур. Автором сделан вывод о целесообразности включения в организационно-распорядительные акты прокуратур, касающиеся разграничения компетенций, положений о взаимозаменяемости территориальных и специализированных природоохранных прокуратур в ситуациях, требующих принятия безотлагательных мер во избежание усугубления действия факторов, могущих причинить вред жизни и здоровью граждан. В связи с этим автор предлагает внести изменение в приказ Генерального прокурора от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенций прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», дополнив его подпунктом 2.6 следующего содержания: «В случае значительной территориальной отдаленности природоохранной прокуратуры (на правах районной) от места правонарушения прокурорам субъектов Российской Федерации в ситуациях, требующих принятия безотлагательных мер по устранению нарушений, последствия которых могут стать причиной возникновения серьезного вреда для жизни и здоровья граждан, окружающей среды, возлагать соответствующие полномочия по осуществлению надзора на подчиненных прокуроров городов и районов, на чьей территории данное правонарушение имело место».

Информационно-аналитическую работу в органах прокуратуры автор определяет как двустадийный процесс обработки информации, осуществляемый в целях совершенствования организации и управления в системе органов прокуратуры. Первая стадия включает сбор, накопление, систематизацию и хранение информации. Вторая стадия информационно-аналитической работы, основанная на системном анализе полученной информации, направлена на выявление причинно-следственных связей между состоянием законности и мерами, принятыми как органами прокуратуры, так и контролирующими, правоохранительными органами; на выявление наиболее острых проблем в сфере охраны окружающей среды на поднадзорной

территории. Автором обоснована необходимость внедрения и использования в органах прокуратуры современных научных методов обработки больших объемов информации (искусственный интеллект, big data), позволяющих определить полный комплекс внутренних причинно-следственных связей в исследуемой сфере; целесообразность создания единой информационной базы «Экологический надзор» для служебного пользования (в том числе с возможностью ее установки и использования на мобильных устройствах), обеспечивающей автоматическую обработку, систематизацию и хранение информации, поступающей в прокуратуру.

В данном параграфе автором сформулированы факторы, подлежащие учету при планировании надзорной деятельности: информация о нарушениях законов об охране окружающей среды; план работы вышестоящей прокуратуры, а также решения коллегий Генеральной прокуратуры РФ, территориальных прокуратур; результаты информационно-аналитической работы, свидетельствующие о неудовлетворительном состоянии законности в рассматриваемой сфере, о возросшем уровне экологической преступности, о распространенном характере того или иного вида правонарушений.

Диссертантом сделан также научно обоснованный вывод о том, что основаниями для проведения прокурорской проверки исполнения законов следует считать не только поступившую в органы прокуратуры информацию о факте нарушения законов, но и результаты собственной информационно-аналитической работы, планы работы прокуратуры.

Во втором параграфе **«Пути повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды»** автором на основании результатов и выводов, полученных в рамках диссертационного исследования, предложены следующие направления повышения эффективности прокурорского надзора: совершенствование методического обеспечения прокурорского надзора; оптимизация разграничения компетенций территориальных и природоохранных прокуратур; совершенствование информационно-аналитической работы в органах

прокуратуры; совершенствование организации прокурорских проверок; совершенствование законодательства об охране окружающей среды как способ обеспечения законности; совершенствование законодательства, регламентирующего деятельность органов прокуратуры; взаимодействие органов прокуратуры с общественностью и участие прокурора в формировании правовой и экологической культуры, повышении уровня информированности населения о состоянии окружающей среды. Автором предложена структура методики прокурорской проверки исполнения законов об охране окружающей среды, состоящая из следующих элементов: информационная база; задачи проверки; тип прокурорской проверки; этапы проверки. Характеристика и содержание каждого из указанных элементов раскрыты диссертантом в данном параграфе.

В **заключении** подводится итог диссертационного исследования, излагаются основные выводы, сформулированные в ходе исследования.

В **приложении** представлены проекты изменений в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», приказе Генеральной прокуратуры РФ от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»; разработанные автором методические рекомендации по организации и проведению прокурорской проверки исполнения законов об охране окружающей среды; блок-схема «Проверка исполнения законов об охране окружающей среды, соблюдения прав и свобод человека и гражданина в рассматриваемой сфере»; анкеты и результаты анкетирования прокурорских работников; статистические данные о результатах прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды в Российской Федерации за 2014–2018 гг.

**Список работ, опубликованных автором
по теме диссертационного исследования**

***В рецензируемых научных изданиях,
рекомендованных Высшей аттестационной комиссией
при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации***

1. *Бижанова К. А.* Исторические аспекты формирования прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды / К. А. Бижанова // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 7. — С. 232–242. — 1,27 п. л.

2. *Бижанова К. А.* Особенности правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды / К. А. Бижанова // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 9. — С. 232–242. — 1,27 п. л.

3. *Бижанова К. А.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды / К. А. Бижанова // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2019. — № 5. — С. 94–100. — 0,73 п. л.

4. *Бижанова К.А.* Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды/ К. А. Бижанова // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 3. — С. 101–105. — 0,53 п. л.

В иных научных изданиях

5. *Бижанова К. А.* Защита прав граждан и хозяйствующих субъектов в экономике на примере работы Ленинградской межрайонной природоохранной прокуратуры / К. А. Бижанова // Актуальные вопросы теории и практики судебной и прокурорско-следственной деятельности по защите прав граждан и хозяйствующих субъектов в сфере экономики : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции в рамках IV Московского юридического форума (г. Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 7 апреля 2017 г.) / кол. авт. ; под ред. Т. И. Отческой. — М. : Проспект, 2017. — С. 83–87. — 0,31 п. л.

6. *Бижанова К. А.* Роль прокуратуры в борьбе с коррупцией в сфере природопользования (экономический аспект) / К. А. Бижанова // Роль прокуратуры и суда в устранении нарушений законности в экономике : сборник статей по материалам круглого стола (г. Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 24 ноября 2017 г.) / под ред. Т. И. Отческой. — М. : Проспект, 2018. — С. 112–116. — 0,31 п. л.

7. *Бижанова К. А.* Практика реализации прокуратурой требований законов об охране окружающей среды и свободы экономической деятельности / К. А. Бижанова // Практика реализации судами и прокуратурой требований закона о защите прав участников экономической деятельности : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции в рамках V Московского юридического форума (г. Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 6 апреля 2018 г.) / кол. авт. ; под ред. Т. И. Отческой. — М. : Проспект, 2018. — С. 135–140. — 0,37 п. л.

8. *Бижанова К.А.* Прокурорский надзор за исполнением законов об охране окружающей среды как способ реализации прав граждан на охрану здоровья // Социальные права человека в России: прокурорский надзор и судебная защита: сборник статей по материалам круглого стола, проведенного в рамках VI Московского юридического форума (г. Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 5 апреля 2019 г.) / кол. авт.; под ред. Т.И. Отческой. — Москва: Проспект, 2019. — С. 131—136. — 0,37 п. л.

9. *Бижанова К.А.* Процессуальные аспекты участия прокурора в арбитражном судопроизводстве // Роль государственных закупок в развитии экономики Российской Федерации: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (г. Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2 апреля 2020 г.) / под ред. Т.И. Отческой. — Москва : РГ-Пресс, 2020. С. 139-143. — 0,31 п. л.