

Н. В. Данилова, Е. А. Сафонова

## **К ВОПРОСУ О ДУБЛИРОВАНИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ И ПРОКУРАТУРЫ (НА ПРИМЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВА ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ)**

N. V. Danilova, E. A. Safonova

## **THE ISSUE OF DUPLICATION OF POWERS OF STATE ENVIRONMENTAL SUPERVISION AND PROSECUTION (IN CASE OF PROTECTION OF ENVIRONMENTAL HUMAN RIGHTS)**

*В статье рассматриваются полномочия органов государственного экологического контроля (надзора) и прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов в области охраны окружающей среды и природопользования. На основе анализа судебной практики по делам о защите прав граждан на благоприятную окружающую среду делается вывод о необоснованном вмешательстве прокуратуры в деятельность специальных контрольно-надзорных органов. Предлагаются пути решения проблемы дублирования полномочий указанных государственных органов.*

**Ключевые слова:** государственный контроль, государственный надзор, государственный экологический контроль, прокурор, права человека, благоприятная среда, экологические права, право на благоприятную окружающую среду.

*The article deals with the powers of the state environmental control (supervision) and the Prosecutor's Office in supervising the implementation of laws for the protection of the environment and nature. Based on an analysis of judicial practice on protection of the rights of citizens to a healthy environment concludes an unjustified interference in the work of the special prosecutor's supervisory bodies. The ways of solving the problem of duplication of powers of these state bodies.*

**Keywords:** state control, state supervision, state environmental control, the prosecutor, human rights, the enabling environment, environmental rights, the right to a healthy environment state environmental.

Право граждан на благоприятную окружающую среду является основополагающим среди прочих экологических прав граждан. Фундаментальный статус этого права закрепляется и в ст. 42 Конституции РФ [12]. Как верно отмечает, К. К. Даваева, «в современную постиндустриальную эпоху, характеризующуюся невиданным ранее воздействием человека на среду его обитания, конституционное право на благоприятную окружающую среду приобретает особое значение ввиду того, что уровень состояния окружающей среды превратился в важнейший фактор качества жизни, здоровья и благополучия людей» [8, с. 3—4].

Определение содержания права на благоприятную окружающую среду представляет значительную сложность. Можно согласиться с позицией М. И. Васильевой, которая описывает его как «непрерывно реализующуюся правовую возможность пользоваться некоторым социальным благом (благоприятной окружающей средой)». «Это право, — пишет автор, — существует в регулятивных правоотношениях, складывающихся в результате такого действия норм, при котором обеспечивается экологический порядок, реализуясь в них самим фактом пользования благоприятной окружающей средой как социальным благом, а также в



отношениях охранительного типа, когда это качество благоприятности нарушается или создается угроза его нарушения [4, с. 109].

При этом круг субъектов регулятивных и охранительных отношений не совпадает. Это объясняется особенностями объекта права — окружающей среды. Как мы писали ранее, благоприятная окружающая среда — публичное благо, объект публичных (общественных) интересов. Поэтому носителями права на благоприятную окружающую среду в материальном смысле являются отдельные граждане, а также население в целом (неопределенный круг лиц). Круг субъектов, имеющих право обратиться в защиту нарушенного права граждан на благоприятную окружающую среду, более широк. Ими являются, помимо самих граждан, общественные экологические объединения, органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, уполномоченные по правам человека, прокуроры [9].

Как показывает анализ правоприменительной практики, главную роль в деле защиты общественных экологических интересов играют органы государственной власти. К последним следует отнести, во-первых, органы исполнительной власти, осуществляющие государственный экологический надзор, во-вторых, прокуратуру, осуществляющую надзор за исполнением законов и за соблюдением прав и законных интересов граждан.

В современном российском законодательстве отсутствует четкое разграничение компетенции указанных органов, что приводит к дублированию в их работе. С одной стороны, имеется целый ряд органов исполнительной власти, наделенных контрольно-надзорными полномочиями в области охраны окружающей среды и природопользования. Например, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет федеральный государственный экологический надзор, имеет право применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения фактов нарушения законодательства РФ [19]. Государственный земельный надзор осуществляют Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [17] и Федеральная служба по ветеринар-

ному и фитосанитарному надзору [18]. В сфере соблюдения правил рыболовства действует Федеральное агентство по рыболовству [20].

В установленной сфере деятельности эти органы государственной власти осуществляют государственный контроль (надзор) в форме проверок и иных мероприятий по контролю. В случае выявления правонарушений принимают меры по их пресечению и наказанию виновных. Согласно ст. 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ [13] должностное лицо обязано вынести предписание об устранении выявленного нарушения требований экологического законодательства. Материалы проверки являются основанием для возбуждения дела об административном правонарушении в порядке, установленном КоАП РФ. Для обеспечения полного возмещения вреда, причиненного природным объектам, органы контроля вправе предъявлятьски о возмещении вреда на основании ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ [16]. Как видим, действующее законодательство наделяет эти органы целым комплексом властных полномочий, позволяющих успешно решать задачи охраны природы.

С другой стороны, схожими полномочиями Федеральный закон «О прокуратуре РФ» от 17.01.1992 № 2202-1 [15] (далее — Закон о прокуратуре) наделяет прокуроров. Согласно ст. 22 прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе как сам проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона, так и требовать проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

При выявлении правонарушений в арсенале у прокурора имеется целый ряд инструментов воздействия — форм прокурорского реагирования. Среди них: протест на противоречащий закону правовой акт, представление об устранении нарушений закона, возбуждение производства об административном правонарушении, предостережение о недопустимости нарушения закона. Согласно ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской





Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В связи с изложенным возникает вопрос, необходимо и возможно ли избежать дублирования в деятельности этих органов?

Сомнений в том, что это необходимо, не возникает. Закон о прокуратуре прямо указывает, что при осуществлении надзорной деятельности органы прокуратуры не могут подменять иные государственные органы (п. 2 ст. 21). По мнению А. Ю. Винокурова, «данная норма с точки зрения теории прокурорского надзора отражает такую существенную составляющую, как пределы надзорной деятельности, поскольку призвана не допустить избыточное вмешательство прокурора в те сферы, которые, в соответствии с требованиями законов и вытекающих из них подзаконных актов, закреплены за другими структурами, осуществляющими от имени государства или субъектов РФ функции контроля и надзора» [5, с. 1627]. Исходя из этого, прокурор не может действовать вместо контролирующего органа, перелагая на себя обязанности специально созданных контролирующих служб, освобождая их от ответственности перед государством и обществом [7].

Однако в действительности прокуратура фактически осуществляет эту функцию: зачастую показатели ее работы превышают аналогичные показатели органов государственного контроля. Причина видится в практике оценки работы органов прокуратуры исключительно из количественных показателей, содержащихся в формах статистической отчетности. Это, как пишут Д. Х. Талипов и Д. Ю. Болдырев, «побуждает прокуроров концентрировать внимание на проведении проверочных мероприятий в отношении хозяйствующих субъектов, которые позволяют в короткий срок с наименьшими трудовыми затратами достичь наилучших количественных показателей» [22, с. 32].

В последние годы прокуроры весьма часто обращаются в суд с исками вместо органов государственного контроля. Специалисты констатируют, что в последние годы многократно увеличилось число исков прокуроров в защиту неопределенного круга лиц [10, с. 5], в том числе и в связи с нарушением прав граждан на благоприятную окружающую среду. Типичными основаниями для обращения в суд являются: причинение вреда природным объектам; невыполнение органами публичной власти определенных мероприятий, предписанных законодательством (например, непринятие мер по организации

сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых отходов, снабжению населения питьевой водой надлежащего качества, водоотведению нормативно очищенных сточных вод, бездействия в постановке на учет бесхозных гидротехнических сооружений и скотомогильников); незаконное использование организациями, предприятиями природных ресурсов (поверхностных и подземных вод, объектов животного мира и т. д.); нарушение требований при использовании природных ресурсов (сброс сточных вод в водные объекты с превышением установленных предельно допустимых концентраций вредных веществ в атмосферном воздухе) [11, с. 321—322].

В качестве примера можно привести дело по иску прокурора Судогородского района к ООО «Дорстрой». В ходе проведенной прокурорской проверки было установлено, что общество осуществляло добычу песка на земельных участках, находящихся в федеральной собственности, без правоустанавливающих документов. Земельные участки отнесены к землям сельскохозяйственного назначения. Прокурор требовал запретить ООО «Дорстрой» осуществлять на данных участках добычу полезных ископаемых, обязать компанию освободить самовольно занятые участки и привести их в пригодное для использования состояние. В качестве обоснования требований было указано, что использование земли не по целевому назначению приведет к потере ее сельскохозяйственной ценности и, как следствие, к нарушению права неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду, а также и нарушению интересов РФ как собственника земли [3].

Приведенный пример демонстрирует сразу несколько упущений. Во-первых, очевидно, что данный иск был направлен на пресечение правонарушения. Однако эту задачу можно было решить иным, более эффективным образом — вынести представление об устранении правонарушения. Согласно ст. 24 Закона о прокуратуре такое предписание должно быть выполнено в месячный срок (по общему правилу) или даже в более короткий срок (по требованию прокурора). Во-вторых, имеет место неправильная квалификация нарушения. Самовольная добыча песка представляет собой не только самовольное занятие земельного участка, но и самовольное пользование недрами в отсутствие лицензии на недропользование. В-третьих, иск не решает вопрос привлечения виновного к ответственности. Самовольное использование недр

влечет применение мер ответственности на основании ст. 51 Закона РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1 [14]. Требования о возмещении вреда государству — собственнику недр, вправе предъявить органы, осуществляющие государственный геологический надзор. Также в данной ситуации есть возможность привлечь виновное лицо к административной ответственности по ст. 7.1 (самовольное занятие земельного участка, ч. 1 ст. 7.3 (пользование недрами без лицензии на пользование недрами), ч. 1 ст. 8.8 (использование земельных участков не по целевому назначению) КоАП РФ. Размеры штрафов по данным статьям весьма высокие.

Предъявляя данный иск, прокурор фактически вмешался в компетенцию двух органов: Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, на которую возложена функция государственного контроля за надлежащим использованием земель сельскохозяйственного назначения, и органов исполнительной власти субъектов, обязанных контролировать использование участков недр местного значения, в том числе содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых. Кроме того, использование порядка судебной защиты является явно неоправданным, так как у прокурора есть собственный — и немалый — арсенал средств воздействия на нарушителя. Анализ схожих дел свидетельствует, что зачастую иски в защиту неопределенного круга лиц вообще предъявляются прокурорами необоснованно [2]. В итоге, как верно оценила Е. Н. Абанина, «происходит некая подмена понятий, манипулирование правом на благоприятную окружающую среду в случаях, когда нужно просто привлечь нарушителя к ответственности за нарушение экологического законодательства» [1, с. 40].

Полагаем, что сам факт отсутствия лицензий, других правоустанавливающих документов у природопользователей, далеко не всегда свидетельствует о неблагоприятном состоянии окружающей среды и о нарушении экологических прав граждан. Факт причинения экологического вреда либо возникновения реальной угрозы его причинения еще нужно доказать. В то же время самовольное пользование природными объектами, безусловно, свидетельствует о нарушении имущественных интересов государства как собственника.

Зачастую предъявление исковых требований прокурорами в суд является не

просто излишним, но и вредным. Особенно это касается использование такого способа защиты экологических прав граждан как приостановление или прекращение хозяйственной деятельности, осуществляемой с нарушением требований законодательства. В качестве иллюстрации можно привести дело по иску исполняющего обязанности прокурора в защиту неопределенного круга лиц к МУП ЖКХ. Прокурор требовал запретить МУП ЖКХ осуществлять сброс сточных вод при эксплуатации очистного сооружения без разрешительных документов. В ходе рассмотрения дела в суде было установлено, что МУП осуществляет деятельность по сбросу сточных вод без разрешительных документов, предусмотренных водным законодательством. В подтверждение нарушения экологических прав граждан прокурор заявил, что самовольный сброс сточных вод может привести к загрязнению водного объекта, несоблюдение природоохранного законодательства ставит под угрозу экологическое состояние водных объектов как основы жизни и деятельности человека. В связи с этим деятельность МУП создает угрозу засорения водного объекта и тем самым способна причинить вред здоровью населения. Ответчик признал, что предприятие осуществляет свою деятельность без разрешительных документов. Однако просил учесть, что его деятельность по водоснабжению и водоотведению в городе носит социально значимый характер и не может быть приостановлена до получения документов. В целях предотвращения более тяжелых последствий, предприятие вынуждено осуществлять сброс сточных вод в водный объект при эксплуатации очистного сооружения. Ни прокурор, ни суд не учли эти доводы ответчика, требования прокурора были удовлетворены в полном объеме. Тем самым была создана реальная угроза для здоровья граждан в отсутствие водоснабжения и водоотведения [21].

Очевидно, что прокурорам необходимо исключить случаи предъявления в суды исков с требованиями о приостановлении природопользования, за исключением фактов, когда продолжение данной деятельности угрожает экологической безопасности. При выборе мер прокурорского реагирования в каждом конкретном случае прокурорам необходимо неукоснительно исполнять требования п. 13 Приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод челове-





ка и гражданина», согласно которому при внесении актов прокурорского реагирования необходимо оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством [11, с. 322—323].

Представляется, что необоснованное вмешательство прокуратуры не только влечет неэффективные затраты бюджетных средств на обеспечение рассматриваемых функций [5, с. 1626]. Фактически оно сводит на нет систему защиты прав юридических лиц, предусмотренную Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», нивелирует саму идею ограничения количества проверок предпринимателей. Действительно, прокуратура не ограничена в своей деятельности ни требованиями периодичности проверок, ни жесткими процессуальными нормами. На этот парадокс — почти полное отсутствие процессуальных процедур, регламентирующих работу прокуратуры, — указывал в своей работе А. Ю. Гулягин [6, с. 35].

Универсальность прокурорского надзора, т. е. его распространение на все сферы общественной жизни, в противовес отраслевому характеру деятельности иных контролирующих органов, имеет не только положительные, но и отрицательные последствия. При отсутствии специализации (там, где не созданы специализированные прокуратуры) прокуроры просто не могут одинаково хорошо владеть всем нормативным материалом и, поэтому неизбежно допускают ошибки. В связи с этим полагаем, что работа органов государственного экологического контроля по защите права граждан на благоприятную окружающую среду может оказаться более эффективной. Однако может ли это служить основанием для ликвидации

главной функции прокуратуры — надзора за исполнением законов — и претворения прокуратуры исключительно в орган уголовного преследования? Повидимому, нет. Согласимся с тем, что необходимо менять общие подходы к осуществлению надзора прокуратуры за исполнением законов. Первоочередная ее функция должна «состоять не в самостоятельном осуществлении отдельных полномочий органов государственного контроля, а в координации их деятельности, направленной на выявление и пресечение правонарушений, устранение причин и условий противоправного поведения, восстановление нарушенных прав и законных интересов» [22, с. 32].

Вмешательство прокуратуры должно иметь компенсаторный характер, т. е. ее участие необходимо в случае, когда возможности других уполномоченных органов исчерпаны или недостаточны, либо принятые решения не соответствуют закону [22, с. 33]. Необходимо более четко определить пределы применения прокурором властных полномочий. По нашему мнению, нормы п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре здесь явно недостаточно. Следует дополнить ее, указав, что прокуроры имеют право применять меры реагирования по фактам нарушений, относящихся к компетенции органов контроля, лишь при ненадлежащем исполнении последними своих обязанностей. При выявлении же указанных нарушений в ходе надзорной деятельности прокуратуры информацию о них следует направлять в контролирующие органы, добиваясь принятия соответствующих мер. Такая норма должна содержаться непосредственно в Законе о прокуратуре, а не в указаниях Генерального прокурора.

Исходя из этого считаем, что и с исками в защиту экологических прав неопределенного круга лиц прокурорам необходимо обращаться лишь тогда, когда полномочий органов экологического надзора (контроля) недостаточно или когда совершены настолько серьезные правонарушения, что вмешательство прокурора является объективно необходимым.

### Литература

1. Абанина, Е. Н. Защита права граждан на благоприятную окружающую среду при обращении прокурора в суд: вопросы теории и практики / Е. Н. Абанина // Современное право. — 2014. — № 7. — С. 38—44.
2. Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 12.11.2014 г. по делу № 33-911.
3. Апелляционное определение Владимирского областного суда от 04.06.2015 г. по делу № 33-1885/2015.
4. Васильева, М. И. Публичные интересы в экологическом праве / М. И. Васильева. — М.: Изд-во МГУ, 2003. — 424 с.
5. Винокуров, А. Ю. Проблемы разграничения компетенции прокуроров и органов государственного контроля (надзора) в контексте статьи 77 Федерального

- закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / А. Ю. Винокуров // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 8. — С. 1626—1631.
6. Гулягин, А. Ю. Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур / А. Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012. — № 5. — С. 31—35.
7. Гулягин, А. Ю. Проблемы соотношения прокурорского надзора и иного государственного контроля / А. Ю. Гулягин // Юридический мир. — 2012. — № 4. — С. 23-25.
8. Даваева, К. К. Конституционное право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации: правовое регулирование и судебная защита : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К. К. Даваева. — М., 2008. — 26 с.
9. Данилова, Н. В. Право на благоприятную окружающую среду: субъективное право или законный интерес? / Н. В. Данилова // Политика и общество. — 2015. — № 10. — С. 1394—1400.
10. Защита прокуратурой прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском процессе / Ю. Г. Насонов [и др.]. — М., 2013. — 60 с.
11. Климач, А. В. Особенности мер прокурорского реагирования на нарушения экологического законодательства / А. В. Климач // Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства : пособие / под общ. ред. А. В. Паламарчука. — М., 2014. С. 307—324.
12. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.
13. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // СЗ РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6249.
14. О недрах : Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 // СЗ РФ. — 1995. — № 10. — Ст. 823.
15. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472.
16. Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.
17. Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 г. № 457 // СЗ РФ. — 2009. — № 25. — Ст. 3052.
18. Положение о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утверждено Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 // Российская газета. — 2004. — 15 июля. — № 150.
19. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 // СЗ РФ. — 2004. — № 32. — Ст. 3347.
20. Положение о Федеральном агентстве по рыболовству, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 1.06.2008 г. № 444 // СЗ РФ. — 2008. — № 25. — Ст. 2979.
21. Решение Бардымского районного суда Пермского края № 2-453/2015 от 10.09.2015 г. по делу № 2-453/2015.
22. Талипов, Д. Х. Надзор за исполнением законов: подмена функций контролирующих органов или координация их деятельности / Д. Х. Талипов, Д. Ю. Болдырев // Законность. — 2012. — № 4. С. 28—33.

**ДАНИЛОВА Наталья Владимировна**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права, Тюменский государственный университет. 625002, г. Тюмень, ул. Семакова, 10. E-mail: nvdanilova@mail.ru

**DANILOVA Natalia Vladimirovna**, candidate of legal Sciences, associate Professor of the Department of administrative and financial law at Tyumen state University. 625002, Tyumen st.Semakova, 10. E-mail: nvdanilova@mail.ru

**САФОНОВА Екатерина Александровна**, студентка направления «Юриспруденция», Тюменский государственный университет. 625002, Тюмень, ул. Семакова, 10. E-mail:safokatya@mail.ru

**SAFONOVA Ekaterina Alexandrovna**, Student of the Institute State and Law of the Tyumen State University. 625002, Tyumen st. Semakova, 10. E-mail:safokatya@mail.ru

For citation: **N. V. Danilova, E. A. Safonova**. The issue of duplication of powers of state environmental supervision and prosecution (in case of protection of environmental human rights) **Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1(55).2016. pp. 52—57.**

57

Конституция,  
государство и общество

