

УДК 346.91

DOI: 10.18384/2949-513X-2024-4-51-58

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА ПРОКУРАТУРЫ

Москалев М. А.¹, Арзамасов В. Ю.², Андреев К. В.¹

¹Государственный университет просвещения

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, Российская Федерация

²Российский государственный университет правосудия

117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Исследование эффективности прокурорского надзора в области соблюдения экологического законодательства.

Процедура и методы. В рамках исследования рассмотрены как теоретические аспекты правового регулирования, так и практические примеры судебно-прокурорской деятельности. В работе применены методы формально-юридический и правового моделирования, а также статистический анализ.

Результаты. Исследования показали, что прокурорский надзор играет ключевую роль в обеспечении соблюдения экологического законодательства. Выявлены основные нарушения, связанные с недостаточным контролем со стороны местных властей и несовершенством нормативных актов.

Теоретическая и/или практическая значимость. Проведён всесторонний и комплексный анализ роли прокурорского надзора, который рассматривается как ключевой инструмент обеспечения соблюдения экологического законодательства. Разработаны рекомендации, направленные на повышение эффективности прокурорского надзора. Предложенные инициативы, в частности, нацелены на совершенствование межведомственного взаимодействия, а также на внедрение более строгих мер ответственности, что позволит существенно улучшить контроль за соблюдением экологических норм.

Ключевые слова: правовые средства прокурорского надзора, полномочия прокурора, акты прокурорского надзора и реагирования, требование прокурора, согласие и санкция прокурора, мотивированное постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, форма реализации правовых средств прокурорского надзора, общая и инициативная формы реализации правовых средств

PROBLEMS AND PROSPECTS OF LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF THE PROCURATORIAL ENVIRONMENTAL SUPERVISION

M. Moskalev¹, V. Arzamasov², K. Andreev¹

¹Federal State University of Education

ul. Radio 10A, Moscow 105005, Russian Federation

²Russian State University of Justice

ul. Novocheremushkinskaya 69, Moscow 117418, Russian Federation

Abstract

Aim. To study the effectiveness of prosecutor's supervision in the field of environmental legislation compliance.

Methodology. During the study, both theoretical aspects of legal regulation and practical examples of judicial and prosecutorial activities were considered. The following research methods were applied: formal-legal method and method of legal modelling.

Results. The research has shown that prosecutors' supervision plays a key role in ensuring compliance with environmental legislation. The main violations related to insufficient control on the part of local authorities and imperfect regulatory acts have been identified.

Research implications. Firstly, the theoretical significance of this study lies in a comprehensive and complex analysis of the prosecutor's supervision role, which is considered as a key tool to ensure compliance with environmental legislation. Secondly, the practical significance of this work lies in the development of recommendations aimed at improving the effectiveness of prosecutorial oversight. The proposed initiatives are aimed at improving interagency cooperation, as well as at introducing stricter liability measures. All this, in turn, will significantly improve control taken over compliance with environmental norms.

Keywords: legal remedies of prosecutorial supervision, powers of the prosecutor, acts of prosecutor's supervision and response, request of the prosecutor, the consent and sanction of the prosecutor, the reasoned order of the prosecutor to start proceedings in an administrative case, the form of implementation of legal remedies of prosecutorial supervision, general and proactive forms of implementation of legal remedies

Введение

В условиях стремительной урбанизации окружающая среда подвергается значительным нагрузкам, таким как загрязнение воздуха и водных ресурсов, уничтожение лесов, незаконная добыча природных ресурсов и другие формы экологических нарушений. В данном контексте правовое регулирование экологического надзора становится ключевым инструментом обеспечения устойчивого развития и охраны природного наследия.

Прокуратура как орган государственной власти несёт важную функцию в системе экологической безопасности, осуществляя надзор за исполнением экологического законодательства. Роль прокуратуры включает активное участие в формировании и совершенствовании правовых норм, направленных на защиту окружающей среды, а также в разработке превентивных мер, предотвращающих экологические правонарушения. Таким образом, эффективное правовое регулирование деятельности прокуратуры в сфере экологического надзора становится залогом успешного противодействия экологическим преступлениям.

Однако, несмотря на значимость этой роли, правовое регулирование экологического надзора прокуратуры сталкивается с рядом проблем, которые существенно ограничивают его эффективность. Одной из ключевых проблем является недостаточный уровень взаимодействия между прокуратурой и другими государственными органами, ответственными за охрану окружающей среды.

Особенно актуальными являются вопросы применения современных технологий и методов мониторинга в деятельности прокуратуры [12]. В условиях быстро меняющихся экологических реалий интеграция цифровых технологий, таких как геоинформационные системы, дистанционное зондирование Земли и искусственный интеллект, представляет значительные перспективы для повышения точности и оперативности экологического надзора [13].

Перспективы правового регулирования в области экологического надзора прокуратуры связаны с необходимостью комплексного подхода, включающего совершенствование законодательства, усиление

ние межведомственного взаимодействия, внедрение инновационных технологий и повышение уровня подготовки кадров. Важным направлением является также активное участие прокуратуры в международном сотрудничестве по вопросам охраны окружающей среды, что позволит обмениваться лучшими практиками и адаптировать успешные методики зарубежных коллег к российским реалиям.

Цель исследования – провести детальный анализ существующих проблем правового регулирования экологического надзора прокуратуры, выявить основные препятствия на пути повышения её эффективности и предложить возможные направления для совершенствования законодательной базы. В рамках исследования будут рассмотрены как теоретические аспекты правового регулирования, так и практические примеры судебно-прокурорской деятельности, что позволит выработать обоснованные рекомендации для улучшения экологической политики прокуратуры.

Таким образом, исследование проблем и перспектив правового регулирования в области экологического надзора прокуратуры является актуальной задачей, направленной на повышение эффективности деятельности государственных институтов по охране окружающей среды. Решение этих вопросов способствует не только укреплению экологической безопасности, но и обеспечению устойчивого развития общества, что в конечном итоге положительно сказывается на качестве жизни нынешних и будущих поколений.

В рамках исследования применялись формально-юридический метод, а также методы правового моделирования и статистического анализа, что обеспечило всестороннее понимание предмета исследования. Несомненно, методологическая основа любого юридического исследования выступает ключевым фактором, определяющим достоверность и научную обоснованность полученных результатов [1].

Прежде всего следует отметить формально-юридический метод, использованный для анализа нормативных правовых актов,

регламентирующих экологический надзор прокуратуры, а именно: Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-1¹ (ФЗ № 2202-1), Федеральный закон «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ² (ФЗ № 7), а также Приказ Генпрокуратуры России № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании»³ (Приказ № 165).

Кроме того, в процессе исследования был применён метод правового моделирования, который позволил разработать перспективные направления совершенствования правового регулирования экологического надзора прокуратуры [2]. Важно отметить, что методологической основой данного подхода послужили положения Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом президента № 176⁴ (Указ № 176).

Таким образом, комплексное применение вышеуказанных методов обеспечило всесторонний и объективный анализ проблем и перспектив правового регулирования в области экологического надзора прокуратуры, что, в конечном счёте, позволило сформулировать научно обоснованные выводы и рекомендации.

Проблемы правового регулирования в области экологического надзора прокуратуры

В результате проведенного исследования выявлен ряд существенных проблем нормативно-правового регулирования

¹ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // СПС Консультант Плюс.

² Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

³ Приказ Генпрокуратуры России от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» // СПС Консультант Плюс.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 г. № 176 // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41879> (дата обращения: 12.10.2024).

экологического надзора прокуратуры [3]. Анализ ФЗ № 2202-1 показал, что в данном законе отсутствуют специальные нормы, регламентирующие особенности прокурорского надзора в экологической сфере. В частности, в ст. 21 ФЗ № 2202-1 содержатся общие положения о предмете надзора за исполнением законов без конкретизации экологического аспекта, что создаёт определённые трудности в правоприменительной практике.

Вместе с тем исследование ФЗ № 7 выявило недостаточную детализацию полномочий прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением экологического законодательства [4]. Несомненно это приводит к дублированию функций контрольно-надзорных органов, что подтверждается статистическими данными Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 2020–2022 гг., согласно которым выявлено более 280 тыс. нарушений экологического законодательства: в 2020 г. было выявлено около 89,6 тыс. нарушений экологическо-

го законодательства, в 2021 г. количество выявленных нарушений увеличилось до 94,1 тыс., что на 5% больше по сравнению с предыдущим годом, в 2022 г. наблюдался наиболее значительный рост – до 102,5 тыс. нарушений, что на 8,9% больше показателя 2021 г. (рис. 1).

При анализе Указа № 176 стоит отметить ключевое значение для определения приоритетных направлений прокурорского надзора в экологической сфере [11]. Важно подчеркнуть п. 25 Указа № 176, где расписаны необходимые цели реализации действий в сфере экологической безопасности. Между тем конкретные механизмы взаимодействия прокуратуры с иными контрольно-надзорными органами в документе не регламентированы.

Стоит отметить Приказ № 165, в котором отсутствует системный подход к организации деятельности природоохранных прокуратур в РФ. Безусловно, данный ведомственный акт устанавливает приоритетные направления надзора, однако не

Нарушения экологического законодательства за 2020–2022 годы (тыс.)

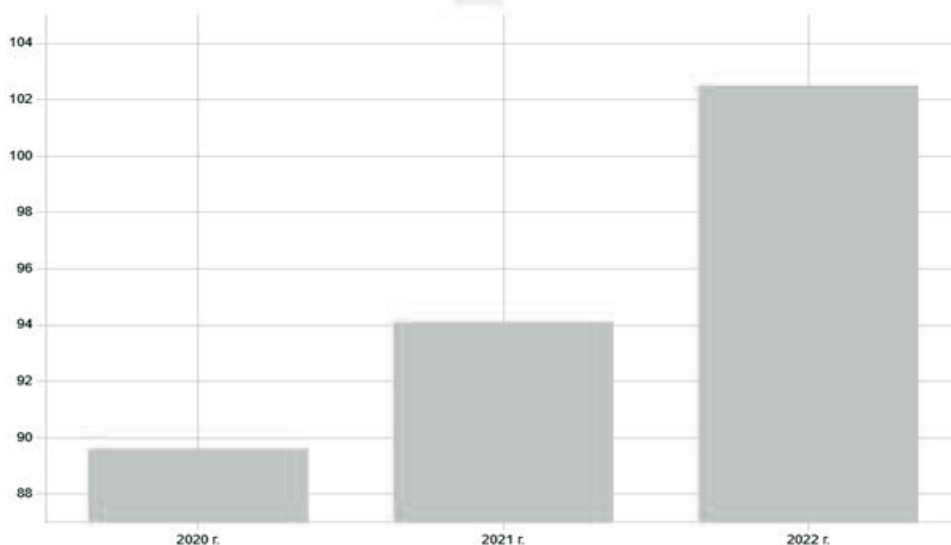


Рис 1 / Fig. 1. Нарушения экологического законодательства за 2020–2022 гг., тыс. / Violations of environmental legislation for 2020–2022, thousand

Источник: составлено авторами по: Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 25.10.2024).

решает вопросы разграничения компетенции между территориальными и природоохранными прокуратурами.

Исследование выявило существенные недостатки в организации межведомственного взаимодействия при осуществлении экологического надзора [5]. В частности, анализ Постановления Правительства РФ № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре»¹ показал, что полномочия различных контрольно-надзорных органов (Росприроднадзор, Ростехнадзор) зачастую пересекаются с компетенцией прокуратуры, что приводит к дублированию функций.

Особую актуальность данная проблема приобретает в свете п. 20 пп. «л» Указа № 176, где в качестве одной из внутренних угроз экологической безопасности названа «недостаточное финансирование государством и хозяйствующими субъектами мероприятий по охране окружающей среды» [6]. К сожалению, как показывает анализ правоприменительной практики, действующая система межведомственного взаимодействия не в полной мере способствует решению данной проблемы.

На основании метода правового моделирования, опирающегося на положения Указа № 176, сформулированы 2 перспективных направления совершенствования правового регулирования, а это внесение изменений в ФЗ № 2202-1, в части дополнения его специальной главой, регламентирующей особенности прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства и принятие специального Федерального закона «О природоохранной прокуратуре», который бы определил статус, структуру и полномочия природоохранных прокуратур в соответствии с задачами обеспечения экологической безопасности, поставленными в Указе № 176 [7].

В контексте п. 27 пп. «л» Указа № 176, предусматривающего «повышение эффективности государственного экологиче-

ского надзора», необходима разработка и утверждение на уровне правительства РФ Положения о координации деятельности контрольно-надзорных органов в экологической сфере, которое бы четко определило роль прокуратуры в данном процессе.

Таким образом, комплексный анализ нормативно-правовой базы экологического надзора прокуратуры, включая стратегические документы, в частности Указ № 176, позволил выявить ключевые проблемы в данной сфере и определить перспективные направления совершенствования правового регулирования [8]. Реализация предложенных мер будет способствовать повышению эффективности прокурорского надзора в экологической сфере и обеспечению экологической безопасности Российской Федерации в соответствии с национальными приоритетами развития.

Заключение

Проведённое исследование проблем и перспектив правового регулирования в области экологического надзора прокуратуры позволяет сформулировать ряд обоснованных выводов и рекомендаций, имеющих как теоретическое, так и практическое значение.

Комплексный анализ нормативно-правовой базы выявил существенные недостатки в правовом регулировании экологического надзора, осуществляемого органами прокуратуры. Центральной проблемой является отсутствие в ФЗ № 2202-1 специализированных норм, детализирующих особенности прокурорского надзора именно в экологической сфере.

Статистические данные, представленные в исследовании, убедительно демонстрируют неблагоприятную динамику роста экологических правонарушений: с 89,6 тыс. – в 2020 г. – до 102,5 тыс. в 2022 г. (увеличение на 14,4% за 3-летний период). Этот тревожный тренд подтверждает недостаточную эффективность существующих механизмов правового регулирования

¹ Постановление Правительства РФ № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре: [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/91339/> (дата обращения: 12.10.2024).

экологического надзора и необходимость их совершенствования.

Особого внимания заслуживает проблема межведомственного взаимодействия при осуществлении экологического надзора. Несмотря на то, что Указ № 176 определяет ключевые направления государственной политики в области обеспечения экологической безопасности, при этом не содержит конкретных механизмов координации деятельности прокуратуры и специализированных контрольно-надзорных органов. Следствием этого становится дублирование функций и снижение эффективности экологического надзора в целом [9].

Проведённый анализ применения Приказа № 165 выявил отсутствие системного подхода к организации деятельности природоохранных прокуратур [10]. Данный ведомственный акт, хотя и устанавливает приоритетные направления надзора, но не решает ключевых вопросов разграничения компетенции между территориальными и специализированными природоохранными прокуратурами.

На основе метода правового моделирования, с учётом положений Указа № 176, в исследовании обоснованно 2 перспективных направления совершенствования правового регулирования: внесение изменений в ФЗ № 2202-1 путём дополнения его специальной главой, регламентирующей особенности прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, и принятие специального Федерального закона «О природоохранной прокуратуре».

Таким образом, результаты исследования не только расширяют теоретическое понимание проблем правового регулирования экологического надзора прокуратуры, но и имеют практическую значимость для совершенствования законодательства в данной сфере. Реализация предложенных мер будет способствовать повышению эффективности прокурорского надзора в экологической сфере Российской Федерации в соответствии с национальными приоритетами устойчивого развития.

Статья поступила в редакцию 18.03.2024.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреев К. В. Роль прокурорского надзора в обеспечении экологической безопасности: вызовы и достижения // Российский научный вестник. 2024. № 1. С. 35–37.
2. Андреев К. В., Москалев М. А., Арзамасов В. Ю. Специфика нарушений, выявляемых прокурорами при осуществлении надзорной деятельности за соблюдением земельных прав граждан // Вестник Академии права и управления. 2024. № 3. С. 7–14.
3. Арзамасов В. Ю. Эмпирико-статистический анализ судебной практики в сфере уголовной ответственности за нарушения лесного законодательства // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 1. С. 98–108.
4. Балдин А. К., Алиев Я. Л., Румянцев Ф. П. Отдельные вопросы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2019. № 4. С. 87–92.
5. Дмитрикова Е. А. Влияние законодательства о государственном контроле (надзоре) на практику применения законодательства об административных правонарушениях // Правоприменение. 2024. Т. 8. № 3. С. 92–101.
6. Кичигин Н. В. Актуальные правовые проблемы общественного контроля в сфере охраны окружающей среды // Закон. 2023. № 10. С. 76–85.
7. Копылова О. П., Медведева С. В. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства // Экологическое право. 2021. № 3. С. 26–28.
8. Москалев М. А., Арзамасов В. Ю., Андреев К. В. Характеристики правонарушений, обнаруженных прокуратурой в процессе осуществления контрольных мероприятий в области соблюдения земельных прав граждан // Юридическая гносеология. 2024. № 4. С. 106–119.
9. Патлаев Д. Е. Информационно-аналитическая работа прокурора при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 12. С. 179–186.

10. Питулько К. В. Современные вызовы и угрозы экологической безопасности России: уголовно-правовые и криминологические аспекты // Всероссийский криминологический журнал. 2023. Т. 17. № 2. С. 122–133.
11. Разработка индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении государственного земельного контроля Федеральной службой по надзору в сфере природопользования / К. П. Карташова, А. В. Дубровский, В. Н. Москвин, В. И. Татаренко, Л. А. Пластинин // Вестник Сибирского государственного университета геосистем и технологий. 2024. Т. 29. № 5. С. 148–157.
12. Фицай Д. А. Гражданско-правовые способы защиты экологических прав в Российской Федерации // Журнал российского права. 2024. Т. 28. № 4. С. 157–168.
13. Хлуденева Н. И. Правотворчество в сфере охраны окружающей среды: общая характеристика состояния и основные тенденции развития // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 12. С. 161–178.

REFERENCES

1. Andreev K. V. [The role of prosecutor's supervision in ensuring environmental safety: challenges and achievements]. In: *Rossiyskiy nauchnyy vestnik* [Russian Scientific Bulletin], 2024, no. 1, pp. 35–37.
2. Andreev K. V., Moskalev M. A., Arzamasov V. Y. [Specificity of violations identified by prosecutors in the implementation of supervisory activities for the observance of land rights of citizens]. In: *Vestnik Akademii prava i upravleniya* [Bulletin of the Academy of Law and Management], 2024, no. 3, pp. 7–14.
3. Arzamasov V. Yu. [Empirical and statistical analysis of judicial practice in the field of criminal liability for violations of forest legislation]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya* [Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence], 2020, no. 1, pp. 98–108.
4. Baldin A. K., Aliev Y. L., Rumyantsev F. P. [Separate issues of prosecutor's supervision over the execution of land legislation]. In: *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo* [Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod], 2019, no. 4, pp. 87–92.
5. Dmitrikova E. A. [Influence of the legislation on state control (supervision) on the practice of application of the legislation on administrative offenses]. In: *Pravoprimeneniye* [Law Enforcement Review], 2024, vol. 8, no. 3, pp. 92–1017.
6. Kichigin N. V. [Actual legal problems of public control in the field of environmental protection]. In: *Zakon* [Law], 2023, no. 10, pp. 76–85.
7. Kopylova O. P., Medvedeva S. V. Procuratorial supervision over the execution of environmental legislation. In: *Ekologicheskoye pravo* [Ecological Law], 2021, no. 3, pp. 26–28.
8. Moskalev M. A., Arzamasov V. Y., Andreev K. V. [Characteristics of offenses discovered by the prosecutor's office in the process of control activities in the field of observance of land rights of citizens]. In: *Yuridicheskaya gnoseologiya* [Legal Gnoseology], 2024, no. 4, pp. 106–119.
9. Patlaev D. E. [Information and analytical work of the prosecutor in the implementation of prosecutorial supervision over the execution of laws on the disposal of land]. In: *Aktualnyye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian law], 2017, no. 12, pp. 179–186.
10. Pitulko K. V. [Modern challenges and threats to environmental security of Russia: criminal-legal and criminological aspects]. In: *Vserossiyskiy kriminologicheskii zhurnal* [Russian Journal of Criminology], 2023, vol. 17, no. 2, pp. 122–133.
11. Kartashova K. P., Dubrovskiy A. V., Moskvin V. N., Tatarenko V. I., Plastinin L. A. [Development of risk indicators of violation of mandatory requirements in the implementation of state land control by the Federal Service for Supervision of Natural Resources]. In: *Vestnik Sibirskogo gosudarstvennogo universiteta geosistem i tekhnologii* [Bulletin of Siberian State University of Geosystems and Technologies], 2024, vol. 29, no. 5, pp. 148–157.
12. Fitsai D. A. [Civil-legal ways to protect environmental rights in the Russian Federation]. In: *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2024, vol. 28, no. 4, pp. 157–168.
13. Khludeneva N. I. [Lawmaking in the field of environmental protection: general characterization of the state and the main trends of development]. In: *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2023, vol. 27, no. 12, pp. 161–178.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Москалев Михаил Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Государственного университета просвещения;

e-mail: moskalev35@mail.ru; ORCID 0009-0000-8933-3554

Арзамасов Владислав Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия;

e-mail: arzamasov.vladislav@yandex.ru; ORCID 0009-0009-6978-4142

Андреев Кирилл Владимирович – научный сотрудник кафедры географии, геоэкологии и природопользования факультета естественных наук государственного университета просвещения;

e-mail: andreev-kirill-vladimirovch@yandex.ru; ORCID 0009-0003-0271-8649

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Mikhail A. Moskalev – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Acting Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics, Federal State University of Education; ORCID 0009-0000-8933-3554
e-mail: moskalev35@mail.ru.

Vladislav Yu. Arzamasov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Land and Environmental Law, Russian State University of Justice;

e-mail: arzamasov.vladislav@yandex.ru; ORCID 0009-0009-6978-4142

Kirill V. Andreev – Researcher, Department of Geography, Geoecology and Nature Management, Faculty of Natural Sciences, Federal State University of Education;

e-mail: andreev-kirill-vladimirovch@yandex.ru; ORCID 0009-0003-0271-8649

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Москалев М. А., Арзамасов В. Ю., Андреев К. В. Проблемы и перспективы правового регулирования в области экологического надзора прокуратуры // Московский юридический журнал. 2024. № 4. С. 51–58.
DOI: 10.18384/2949-513X-2024-4-51-58

FOR CITATION

Moskalev M. A., Arzamasov V. Yu., Andreev K. B. Problems and Prospects of Legal Regulation in the Field of the Procuratorial Environmental Supervision. In: *Moscow Juridical Journal*, 2024, no. 4, pp. 51–58.

DOI: 10.18384/2949-513X-2024-4-51-58