

ЧЕРНЫШОВ

Василий Владиславович

**Исковые и неисковые формы защиты прав
в области охраны окружающей среды
в Российской Федерации**

Специальность: 12.00.15 – гражданский процесс;
арбитражный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Работа выполнена на кафедре судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Сангаджиев Бадма Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Иванова Светлана Анатольевна
профессор Департамента регулирования
экономической деятельности Финансового
университета при Правительстве РФ

кандидат юридических наук, доцент
Ноянова Алтана Артуровна
доцент кафедры гражданского права и процесса
Калмыцкого государственного университета
им. Б.Б. Городовикова

Ведущая организация: **Российская академия адвокатуры и
нотариата**

Защита диссертации состоится 14 июня 2018 г. в 16.30 часов на заседании диссертационного совета Д 999.067.02 при Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6., каб. № 347, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6 и ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» по адресу: 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2018 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук

Н.А. Селезнева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. Конституция РФ 1993 г. развивает и конкретизирует экологические права граждан, закрепленные в международных документах в области охраны окружающей среды. Право каждого на благоприятную окружающую среду – одно из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, затрагивающее основы его жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических и эстетических условий его жизни.

Государство выделило часть правоохранительных сил для осуществления надзора за законностью в действиях органов государственного экологического контроля, обеспечив тем самым их системную связь, при которой эффективная деятельность одних обеспечивается специальной, постоянной надзорной деятельностью других.

Общим у органов государственного экологического контроля (надзора) и органов природоохранной прокуратуры является то, что административно-надзорные полномочия органов государственного экологического контроля (надзора) идентичны надзорным полномочиям прокуратуры, а именно: «беспрепятственная проверка поднадзорных предприятий; дача обязательных для руководителей предприятий предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о приостановке работ, ведущихся с нарушением правил и норм; приостановление и аннулирование лицензий; внесение обязательных представлений руководителям предприятий об освобождении от занимаемой должности должностных лиц, систематически нарушающих правила ведения работ.

Актуальность темы диссертационного исследования объясняется также тем, что необходимо и возможно в деятельности органов природоохранной прокуратуры изменять условия, выравнивая перекос в собственной компетенции в пользу надведомственного надзора. Необходимыми полномочиями для этого природоохранная прокуратура обладает, применяя к должностным лицам органов государственного экологического контроля (надзора) нормы дисциплинарной, административной, уголовной ответственности за нарушения законодательства, предписывающего их выполнять свои прямые природоохранные обязанности в полной мере и без нарушения прав поднадзорных объектов.

Степень научной разработанности диссертации. Общетеоретической основой диссертационного исследования послужили работы отечественных ученых-правоведов, в частности: В.К. Бабаева, А.И. Бобылева, Н.И. Матузова, В.С. Нерсеянца, В.Д. Первалова, В.М. Сырых, Ф.М. Раянова, Б.Н.

Топорнина, А.Н. Тимонина, М.М. Утяшева и др.; работы по конституционному праву С.А. Авакьяна, В.В. Комаровой, Е.Н. Козловой, О.Е. Кутафина, Н.А. Михалевой, В.К. Самигуллина, А.Ф. Ноздрачева, которые позволили выработать основные теоретические положения о законодательной и исполнительной власти, исследовать правовой механизм защиты прав и свобод человека, в том числе, права на благоприятную окружающую среду.

Прокурорский надзор и деятельность природоохранной прокуратуры, направления совершенствования и повышения эффективности ее работы в разные годы освещали Ю.Е. Аврутин, И.И. Сыдорук, В.Г. Бессарабов, В.М. Горшенев, И.Б. Шахов, К.А. Григоров, А.А. Дарбеньян; В.К. Звирбуль, А.Х. Казарина, Ю.В. Капитонова, А.Ф. Козлов, Е.А. Куницына, Е.В. Курилова, Н.В. Мельников, Е.Ю. Шерстнева.

На рубеже веков и в первое десятилетие XXI века в различных аспектах проблемы государственного экологического надзора, а также исковых и неисковых форм защиты прав в области охраны окружающей среды исследовали А.А. Агеев, М.И. Байтин, В.Б. Белорусов, В.П. Божьев, А.Ю. Винокуров, О.А. Галустьян, В.Н. Галузо, А.Я. Марков, Э.П. Григонис, М.А. Шапкин, Ю.И. Шумилов, В.Г. Задерако, Н.Н. Волошкина, К.Ф. Гуценко, М.А. Ковалев, Г.И. Загорский, Н.А. Петухов, М.В. Комаров, Л.К. Савюк, Ю.В. Степаненко, В.Е. Студеникин, Н.П. Печников, М.П. Поляков, А.В. Федулов, А.М. Тарасов.

Анализ научных источников показал, что при всем разнообразии подходов к изучению исковых и неисковых форм защиты прав в области охраны окружающей среды, а также процессуальных особенностей деятельности природоохранных прокуратур в России единой выверенной концепции правоохранительной деятельности прокуратур в области охраны окружающей среды до сих пор не сформировалось ни на законодательном, ни на общетеоретическом правовом уровне, хотя количество обращений к данной теме, особенно - с конца прошлого века, в отечественной правовой науке измеряется десятками. Слабая исследованность вопросов теории природоохранной деятельности прокуратуры ограничивает спектр решений острых проблем охраны прав и законных интересов граждан и укрепления законности и правопорядка в стране в целом.

На развитие концепции прокурорского надзора в природоохранной сфере ориентированы диссертационные исследования А.А. Агеева, А.М. Артемьева, В.Б. Белорусова, А.А. Дарбиняна, Д.Г. Добрецова, О.А. Пустоваловой, А.С. Семенова, Ю.Г. Червяковой. Значительно упрощает научный анализ обобщение многолетней правоприменительной практики природоохранных прокуратур, выполненное в работах Г.В. Батуриной, Д.Г. Добрецова, Н.В.

Сусловой, А.А. Головина, И.Н. Киселева, А.В. Климака, А.В. Паламарчука. Вместе с тем, до сих пор не было проведено предметного научного исследования исковых и неисковых форм защиты прав в области охраны окружающей среды с учетом современного российского законодательства.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе исследования исковых и неисковых форм защиты прав в области охраны окружающей среды в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования выступают институциональный и процессуальный аспекты защиты прав в области охраны окружающей среды в Российской Федерации на примере деятельности природоохранной прокуратуры.

Целью диссертационного исследования является комплексный правовой анализ материальных и процессуальных форм защиты прав в области охраны окружающей среды на примере деятельности природоохранной прокуратуры в современных условиях модернизации правоохранительной системы России.

Для достижения этой цели были поставлены следующие **задачи**:

- анализ понятия и содержания прав человека в области охраны окружающей среды в современной России;

- исследование правовых механизмов судебной защиты прав в области охраны окружающей среды;

- исследование особенностей несудебной защиты прав в области охраны окружающей среды;

- изучение понятия, содержания и сущности государственного экологического надзора;

- исследование и выявление особенности неисковой защиты прав в области охраны окружающей среды на примере природоохранной прокуратуры;

- изучение правовых основ распределения предметов ведения и полномочий в государственном экологическом надзоре между прокуратурой, ведомственными органами и местным самоуправлением;

- исследование института судебной защиты прав в области охраны окружающей среды, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований;

- правовой анализ процессуальных особенностей рассмотрения в суде общей юрисдикции заявления прокурора в защиту прав граждан на благоприятную природную среду;

- анализ приоритетных направлений совершенствования и повышения

эффективности деятельности природоохранной прокуратуры в современных условиях.

Методологической основой исследования служит диалектический метод познания и вытекающие из него частно-научные методы, в частности: системно-структурный метод, конкретно-социологический метод, технико-юридический метод, историко-правовой метод и метод сравнительного правоведения. Их применение позволило диссертанту исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили:

1. Исследование в виде контент-опроса 45 судей г. Москвы и Московской области на тему: «Проблемы и перспективы рассмотрения судебных дел о защите прав в области охраны окружающей среды» (апрель-май 2017 г.).

2. Исследование в виде контент-опроса 35 прокуроров межрайонных природоохранных прокуратур г. Москвы и Московской области на тему: «Прокурор в гражданском процессе по делам о защите прав в области охраны окружающей среды» (февраль-апрель 2016 г.).

3. Изучение судебной практики по делам о защите прав в области охраны окружающей среды по гражданским делам с участием природоохранной прокуратуры за 2010-2017 гг. (май-сентябрь 2017 г.).

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является одним из первых научных исследований, проведенных с учетом последних изменений в российское гражданское процессуальное законодательство и законодательство об охране окружающей среды, посвященных современным проблемам исковых и неисковых форм защиты прав в области охраны окружающей среды, особенностям взаимодействия судебной системы и органов природоохранной прокуратуры.

Диссертант делает вывод о том, что судебная защита прав в области охраны окружающей среды является одним из важнейших и эффективных правовых механизмов, посредством применения которого, в рамках процедуры соответствующего судопроизводства, принимается судебное решение о восстановлении нарушенного экологического права. Вступившее в законную силу судебное решение - в отношении конкретной, рассмотренной судом ситуации нарушения экологических прав - приобретает силу нормы закона, исполнение которой обязательно для конкретного случая, установленного судом. Кроме того, в диссертации выделяются три уникальных принципа взаимодействия органов судебной власти и органов природоохранной прокуратуры, вытекающие из особенностей и стадий судебного производства:

а) полифункциональность взаимодействия; б) универсальность и

оперативность взаимодействия; в) надведомственность и независимость.

В диссертации сделан вывод о том, что в целях повышения общей эффективности государственной системы экологического контроля природоохранной прокуратуре необходимо сосредоточиться на вневедомственном надзоре - надзоре за исполнением законодательства органами власти, управления федерального, регионального и муниципального уровней, в то время как ведомства, выполняющие функции государственного экологического контроля (надзора) должны усилить надзор и контроль за природопользователями – юридическими и физическими лицами.

Новизна методологического подхода, использованного в настоящем диссертационном исследовании, состоит в том, что исковые и неисковые формы защиты прав в области охраны окружающей среды исследуются с позиций выявления диссертантом уникальных особенностей взаимодействия в рамках гражданского судопроизводства судебной системы и органов природоохранной прокуратуры.

На основе проведенного исследования на защиту выносятся **следующие выводы:**

1. Вывод о том, что судебная защита прав в области охраны окружающей среды является одним из важнейших правовых механизмов, посредством применения которого, в рамках процедуры соответствующего судопроизводства, принимается судебное решение о восстановлении нарушенного экологического права. Вступившее в законную силу судебное решение - в отношении конкретной, рассмотренной судом ситуации нарушения экологических прав - приобретает силу нормы закона, исполнение которой обязательно для конкретного случая, установленного судом.

2. Вывод о том, что право гражданина на судебный иск в качестве универсального юридического средства защиты экологических прав позволяет не только отстаивать интересы истца по конкретному делу, но и обеспечивать стабильность функционирования правовых механизмов (на примере конкретных судебных дел), а также режим законности и правопорядка в демократическом правовом государстве. Право каждого гражданина на судебное рассмотрение (судебный иск) служит действенной формой юридического контроля посредством судопроизводства за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации.

3. Уникальность взаимодействия органов судебной власти и органов природоохранной прокуратуры, вытекающая из особенностей и стадий судебного производства и четырех видов прокурорского реагирования (протест, представление, постановление и предостережение) состоит в следующем:

а) полифункциональность взаимодействия: сочетание проверочной деятельности прокуратуры, предполагающей правовую оценку соблюдения и исполнения экологических прав и законодательства в сфере природопользования, с оценочной деятельностью суда, выносящего судебное решение, которое, после вступления в законную силу, приобретает обязательный характер нормы закона;

б) универсальность и оперативность взаимодействия: при применении сложных процедур восстановления нарушенного права могут применяться несколько видов прокурорско-надзорных производств; восстановление нарушенного права в оперативном порядке, без инициирования сложной правоприменительной деятельности;

в) надведомственность и независимость: для осуществления проверок поднадзорных объектов в рамках своих законных полномочий прокуратуре не требуется санкций вышестоящих органов, или иных органов власти; судебная власть независима в принятии судебного решения.

4. Вывод о дуалистической правовой природе органов экологического контроля в Российской Федерации, влияющей на формирование их правового статуса и определение места и роли в системе государственных органов контроля.

С одной стороны, органы экологического контроля обеспечивают соблюдение юридическими и физическими лицами требований природоохранительного законодательства, нормативных правовых актов, экологических норм, правил и других нормативных документов по охране окружающей природной среды.

С другой стороны, природоохранные прокуроры при наличии оснований не только вправе, но и обязаны проводить проверки исполнения законов в любом органе экологического контроля. Такая форма взаимосвязи - правовое воздействие, имеющее принудительную силу. В процессе осуществления надзора прокуратура является субъектом, а органы государственного экологического контроля (надзора) – объектом, что не позволяет рассматривать равенство правовых статусов этих органов. Более того, дуалистическая правовая природа органов экологического контроля (которые могут выступать как субъект и как объект контроля) подчеркивает, по мнению диссертанта, высокий правовой статус и возможности прокуратуры в этой сфере, что повышает ответственность природоохранных прокуроров в области охраны окружающей среды.

5. Вывод о том, что в целях повышения общей эффективности государственной системы экологического контроля природоохранной прокуратуре необходимо сосредоточиться на вневедомственном надзоре -

надзоре за исполнением законодательства органами власти, управления федерального, регионального и муниципального уровней, в то время как ведомства, выполняющие функции государственного экологического контроля (надзора) должны усилить надзор и контроль за природопользователями – юридическими и физическими лицами.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Разработка данной темы будет способствовать дальнейшему междисциплинарному исследованию процессуальных и институциональных аспектов судебной защиты прав в области охраны окружающей среды на примере деятельности природоохранной прокуратуры, а также дальнейшему изучению особенностей исковых и неисковых форм защиты прав в области охраны окружающей среды в Российской Федерации.

Результаты исследования могут быть использованы при оценке возможностей гармонизации правового регулирования вопросов судебной и несудебной форм защиты прав в области охраны окружающей среды в Российской Федерации; при анализе перспектив развития государственного экологического надзора как важнейшей формы защиты прав в области охраны окружающей среды.

Результаты исследования могут быть востребованы при преподавании учебных курсов "Судебная власть и судоустройство в Российской Федерации", "Гражданский процесс", "Прокурорский надзор" и "Экологическое право".

Апробация результатов исследования. Различные аспекты диссертационного исследования нашли отражение в многочисленных научных публикациях и выступлениях автора на научно-практических конференциях, в частности: на межвузовских научных конференциях на всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы права в XXI в.» (Москва, 2015 г.).

Материалы диссертационного исследования используются диссертантом при проведении занятий в Юридическом институте Российского университета дружбы народов.

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка литературы. Во **введении** обосновывается актуальность темы настоящего диссертационного исследования. Определены: предмет, цель, задачи диссертационного исследования. Обоснована научная новизна и практическая значимость, охарактеризована степень изученности раскрываемых проблем в научной литературе.

Первая глава диссертации «Защита прав в области охраны окружающей среды в России» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* первой главы (*«Понятие и содержание прав в области охраны окружающей среды в современной России»*) делается вывод о том, что экологические отношения, как предмет экологического права представляют особый вид общественных отношений, объектом которых выступают окружающая природная среда, отдельные природные комплексы и ресурсы. Следует отметить, что термин экологические отношения не отражает сущность исследуемого института. Буквальный перевод понятия экологические отношения означает отношения по исследованию взаимодействия общества с природной средой как средой его жизнедеятельности. Более правильным было бы применять термин **экосоциальные отношения**.

Следует отметить, что в систему экологического законодательства в общем смысле включаются корпоративные и локальные нормативные правовые акты. Корпоративные нормативные правовые акты составляют акты, принимаемые хозяйственными обществами и товариществами, кооперативами, общественными и иными некоммерческими организациями. Это уставы и иные статусные акты акционерных обществ, хозяйственных товариществ или обществ, кооперативов, общественных и религиозных фондов и иных негосударственных организаций, в которых закрепляются их экологические права и обязанности, экологическая правосубъектность.

Экологическая деятельность регулируется принимаемыми в соответствии с Уставами органами управления организации Положениями о структурных подразделениях, должностными инструкциями, а также Правилами, регламентами и иными нормативно-техническими актами. Локальные нормативные правовые акты принимают государственные и муниципальные предприятия, учреждения. Корпоративные и локальные нормативные правовые акты должны соответствовать законодательству РФ, субъектов РФ, актам органов местного самоуправления.

Во втором параграфе первой главы (*«Судебная защита прав в области охраны окружающей среды»*) делается вывод о том, что согласно ст. 11 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» граждане вправе предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде.

Согласно ст. 76 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» споры в области охраны окружающей среды разрешаются в судебном порядке в соответствии с законодательством. Обязанность возмещения вреда окружающей среде закреплена в ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Так, в соответствии с п. 1 ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

В *третьем параграфе* первой главы (*«Особенности несудебной защиты прав в области охраны окружающей среды»*) делается вывод о том, что государство создало многоступенчатую и широкополосную, дифференцированную систему защиты и охраны прав на благоприятную окружающую среду. Ее ядром является государственный экологический надзор. Государственный контроль в сфере природопользования, недропользования в Российской Федерации сложноорганизован и структурирован. Он имеет федеральный, региональный, муниципальный уровни, а также внутреннюю ведомственную дифференциацию. Широкие разрешительные полномочия органов исполнительной власти и выгоды, приобретаемые субъектами природопользования, нередко образуют благоприятную для злоупотреблений среду.

Природоохранная прокуратура, таким образом, является важнейшим из надзорных органов в системе государственного экологического надзора. Ее надзорная функция состоит в том, чтобы предотвращать принятие заведомо незаконных решений, нормативных актов, противоречащих российскому законодательству в сфере природопользования, а также принимать меры к прекращению действия таких решений. Именно прокуратура, являясь важным звеном правоохранительной системы, способна в полной мере осуществлять противодействие коррупции и правонарушениям в сфере экологии.

Организационная составляющая экологической сферы государственной деятельности представлена целым рядом федеральных и региональных

структур. Должностные лица органов государственного надзора в сфере экологии имеют широкий спектр полномочий для того, чтобы эффективно выявлять и устранять нарушения природоохранного законодательства.

Кроме органов исполнительной власти широкими полномочиями наделены органы прокуратуры, не входящей в систему исполнительной власти. Государство уделяет особое внимание состоянию окружающей среды и осознает угрозы и опасности ее существованию, связанные с хозяйственной деятельностью. В этой связи государство организовало сеть природоохранных прокуратур, которые действуют по всей стране: в Центральном ФО, в Северо-Западном ФО, в Южном ФО, в Северо-Кавказском ФО, в Приволжском ФО, в Уральском ФО, в Сибирском ФО, в Дальневосточном ФО.

Природоохранные прокуратуры осуществляют государственный надзор за исполнением законодательства в сфере экологических правоотношений. Ежегодно органами прокуратуры выявляется порядка 300 тыс.¹ правонарушений в экологической сфере.

Вторая глава диссертации «Государственный экологический надзор как важнейшая форма защиты прав в области охраны окружающей среды в России» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* второй главы (*«Понятие, содержание и сущность государственного экологического надзора»*) делается вывод о том, что регулирование экологических отношений осуществляется также лицензированием (разрешением), в трех формах: лицензирование отдельных видов экологической деятельности, лицензирование природопользования и лицензирование оборота природных ресурсов.

Лицензирование отдельных видов экологической деятельности представляет собой проверку уполномоченным государственным органом способности осуществлять юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем подлежащую лицензированию деятельность, в процессе которой проверяется наличие квалификации и опыта специалистов в соответствующей сфере, а также финансовых, организационных, материально-технических возможностей ее осуществления. По результатам лицензирования выдается лицензия – разрешение на осуществления деятельности, которая является документом, подтверждающим правоспособность лицензиата осуществлять эту деятельность.

Во *втором параграфе* второй главы (*«Особенности неискровой защиты прав в области охраны окружающей среды (на примере природоохранной*

¹ Паламарчук А. В. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере//Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие [Ред.: А.В. Паламарчук]. – М.: 2014. – С. 10.

прокуратуры)») делается вывод о том, что основной задачей деятельности природоохранной прокуратуры является осуществление надзора за исполнением законов, направленных на защиту окружающей среды; законов, направленных на обеспечение охраны защитных лесов и особо защитных участков лесов, водоохраных зон и их прибрежных защитных полос, особо охраняемых природных территорий, законов о недропользовании, охране животного мира, использовании водных биологических ресурсов, экологических прав граждан.

Структура органов экологического контроля на протяжении двух десятилетий росла и трансформировалась, переживал свое становление российский федерализм, образовывались новые формы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления (согласно Конституции РФ от 1993 года не входящими в систему государственной власти). На время активного становления системы государственно-муниципального управления прокуратура помимо основной своей функции – надведомственного надзора – выполняла отведенную законом функцию протезирования отсутствующих или неудовлетворительно работающих государственных структур контроля.

Помимо социальных предпосылок практики подмены функций органов государственного экологического контроля (надзора) деятельностью органов природоохранной прокуратуры, имеет место предпосылка, обусловленная нормативным регулированием данной сферы правоотношений. Нормативный акт, регулирующий надзорно-контрольную деятельность органов государственного экологического контроля (надзора), – Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, – не установил общего порядка деятельности всех надзорных органов, то есть его нормы не применяются в надзорной деятельности природоохранной прокуратуры, которая остается под действием своего отраслевого законодательства. Таким образом, два закона регулируют одну сферу отношений для двух видов правоприменительных органов, что неизбежно порождает практику подмены функций одного органа функциями другого.

В третьем параграфе второй главы («Распределение предметов ведения и полномочий в государственном экологическом надзоре между прокуратурой, ведомственными органами и местным самоуправлением») делается вывод о том, что природоохранная прокуратура, таким образом, является важнейшим из надзорных органов в системе государственного экологического надзора. Ее надзорная функция состоит в том, чтобы предотвращать принятие заведомо незаконных решений, нормативных актов, противоречащих российскому законодательству в сфере природопользования, а также принимать меры к прекращению действия таких решений. Именно прокуратура, являясь важным

звеном правоохранительной системы, способна в полной мере осуществлять противодействие коррупции и правонарушениям в сфере экологии.

Организационная составляющая экологической сферы государственной деятельности представлена целым рядом федеральных и региональных структур. Функции государственного экологического контроля выполняют структурные подразделения Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Росземкадастра, Госгортехнадзора, Федеральной пограничной службы Российской Федерации, Госкомрыболовства России, Госатомнадзора России, Госстроя России, МЧС России, Росгидромета России, Роскартографии, Минздрава России, Минсельхоза России, МВД России и их территориальные органы.

Ключевой структурой государственного экологического надзора является Росприроднадзор Министерства природных ресурсов российской Федерации.¹

Третья глава диссертации «Исковые формы защиты прав в области охраны окружающей среды на примере деятельности природоохранной прокуратуры в России» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе третьей главы (*«Судебная защита прав в области охраны окружающей среды, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований»*) делается вывод о том, что в перечень направлений деятельности природоохранных прокуратур входят осуществление надзора: за исполнением водного, лесного, земельного законодательства, об экологической экспертизе, о захоронении и утилизации промышленных и бытовых отходов, о животном мире, о рыбных запасах, недрах, атмосферном воздухе, наиболее неблагоприятными в экологическом отношении предприятиями; органами власти субъектов РФ и местного самоуправления, контролирующими и правоохранительными органами в регионах занимающихся экологическими проблемами, а также координация природоохранной деятельности последних. Преимуществом специализации природоохранных прокуроров является квалифицированная реакция на экологические правонарушения, позволяющая добиваться реального устранения нарушений законов и привлечения виновных к ответственности.²

Значение деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, а в особенности природоохранной прокуратуры в поддержании экологической безопасности неоспоримо велико. Не так много сфер жизнедеятельности

¹ Постановление Правительства Российской Федерации № 400 от 30 июля 2004 // СПС «КонсультантПлюс», 2014.

² См.: Воронин Б.А. Проблемы судебной защиты прав и законных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей // Аграрное и земельное право. 2011. N 10.

настолько же важных с государственной точки зрения, как экология, для которых государством предусмотрен специальный аппарат надзора за состоянием законности в этой сфере. Таким образом, специальная природоохранная прокуратура есть выражение государственного приоритета в поддержании высокого уровня экологической безопасности граждан страны путем создания вневедомственного надзора над многоуровневой системой органов государственного экологического контроля (надзора) в сфере природопользования.

Приоритетным направлением совершенствования правоохранительной деятельности природоохранной прокуратуры является профилактика нарушений природоохранного законодательства. Это объясняется не только тем, что цель правоохранительной деятельности состоит в устранении причин противоправной деятельности, но и тем, что рост числа незаконных правовых актов сохраняет устойчивую тенденцию (прирост порядка 10% в год) на протяжении многих лет¹.

Во *втором параграфе* третьей главы (*«Процессуальные особенности рассмотрения в суде общей юрисдикции заявления прокурора в защиту прав граждан на благоприятную природную среду»*) делается вывод о том, что решение задач предотвращения и снижения негативного воздействия на окружающую среду положено в основу государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года². Государство обладает широким арсеналом средств регулирования отношений в сфере природопользования и все же проблема сохранения природы, как условия развития человека в России остается актуальной: по данным мониторинга экологическое состояние многих регионов оценивается как неблагоприятное.

В этой связи актуален поиск путей повышения эффективности деятельности органов прокуратуры в природоохранной сфере. Данные об активности прокуроров на этом направлении дают двоякую картину: с одной стороны мы видим увеличение объема работы природоохранной прокуратуры, повышение количества мероприятий, проведенных прокуратурой в правоохранительных целях. А с другой стороны – фиксацию роста случаев, обстоятельств, оказывающих негативное влияние на природу.

¹ Сулова Н.В. Состояние законности и прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере // Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие [Ред.: А.В. Паламарчук]. – М.: 2014. – С. 94.

² Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.) // <http://www.kremlin.ru/news/15177>

Противодействуя этим правонарушениям, государство задействует: а) законодательство, нормирующее природопользование и охраняющее природные объекты; б) систему ведомственного контроля, насчитывающую 24 только федеральных структуры (как специализированных, так и имеющих в штате специализированные подразделения и персонал), осуществляющих контроль исполнения законодательства в сфере экологии; в) региональные и муниципальные контрольные структуры аналогичной компетенции; г) надведомственный надзор за исполнением законодательства в природоохранной сфере, осуществляемый специализированными прокуратурами.

Весь этот институциональный механизм государственного управления призван работать на сохранение комфортной природной среды для жизнедеятельности населения России. В этом сложном механизме прокуратура является важнейшим центром контроля состояния самой системы природоохраны.

В *третьем параграфе* третьей главы («*Приоритетные направления совершенствования и повышения эффективности деятельности природоохранной прокуратуры*») делается вывод о том, что анализ результатов деятельности органов прокуратуры за последние годы показывает, что органы прокуратуры нередко выступают протезирующим звеном в цепочке правообеспечения, причем замещая как неработающие должным образом органы государственного экологического контроля (надзора), так и общественные – органы местного самоуправления, и структуры гражданского общества.

Социальная значимость прокурорского надзора объясняется тем, что в настоящее время остаются определенные пробелы в работе органов государственного экологического контроля (надзора). Неудовлетворительная компетентность, недостаточная активность, немотивированность, организационное несовершенство, нечеткость в разграничении полномочий разных уровней надзора, неотлаженность взаимодействия между федеральными, региональными, муниципальными структурами природоохранного надзора, а также неразвитость структур гражданского общества не позволяют решать вопросы природоохраны на том уровне эффективности, который достигнут органами природоохранной прокуратуры за долгие годы их работы. Между тем, сами вопросы обеспечения экологической безопасности не могут быть отложены до тех пор, пока установится режим оптимального взаимодействия всех ведомств, определятся компетенции, будет развито правовое сознание, сформируется организационное ядро гражданского общества, повысится его активность, в

регулярную практику войдет требование граждан от компетентных органов власти и управления обеспечить свои законные права на благоприятную окружающую среду, когда в обществе станет неприемлемой практика нанесения вреда окружающей среде.

В текущих социальных условиях другой альтернативы замещению органами природоохранной прокуратуры отдельных функций органов государственного экологического контроля (надзора) по осуществлению надзора за субъектами хозяйственной деятельности, нет. Однако при этом нельзя не видеть тенденций к изменению ситуации и в пассивной форме продолжать воспроизводить прежние практики.

Необходимо и возможно в деятельности органов природоохранной прокуратуры изменять условия, выравнивая перекос в собственной компетенции в пользу надведомственного надзора. Необходимыми полномочиями для этого природоохранная прокуратура обладает, применяя к должностным лицам органов государственного экологического контроля (надзора) нормы дисциплинарной, административной, уголовной ответственности за нарушения законодательства, предписывающего их выполнять свои прямые природоохранные обязанности в полной мере и без нарушения прав поднадзорных объектов.

В **заключении** представлены результаты настоящего исследования, в том числе обобщаются основных положений и представляются выводы.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией:

1. Природоохранная специализация в правоохранительной деятельности прокуратуры// Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2014. № 1. 0,5 п.л.

2. Судебная защита прав в области охраны окружающей среды, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Образование и право. 2016. № 6. 0,7 п.л.

3. Процессуальные особенности рассмотрения в суде общей юрисдикции заявления прокурора в защиту прав граждан на благоприятную природную среду // Образование и право. 2016. № 7. 0,8 п.л.

4. Приоритетные направления совершенствования и повышения эффективности деятельности природоохранной прокуратуры// Образование и право. 2018. № 1. 0,5 п.л.

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

1. К вопросу о неисконной защите прав в области охраны окружающей среды//Человек. Государство. Право. 2015. № 1. 0,5 п.л.
2. Понятие и классификация правоохранительной деятельности //Аграрное и земельное право. 2014. № 3 (111). 0,6 п.л.
3. К вопросу об органах надзора в области охраны окружающей среды//История, философия, экономика и право. 2014. № 3. 0,4 п.л.

Чернышов Василий Владиславович

Исковые и неисковые формы защиты прав в области охраны окружающей среды в Российской Федерации

В диссертации делается вывод о том, что судебная защита прав в области охраны окружающей среды является одним из важнейших и эффективных правовых механизмов, посредством применения которого, в рамках процедуры соответствующего судопроизводства, принимается судебное решение о восстановлении нарушенного экологического права. Вступившее в законную силу судебное решение - в отношении конкретной, рассмотренной судом ситуации нарушения экологических прав - приобретает силу нормы закона, исполнение которой обязательно для конкретного случая, установленного судом. Кроме того, в диссертации выделяются три уникальных принципа взаимодействия органов судебной власти и органов природоохранной прокуратуры, вытекающие из особенностей и стадий судебного производства: а) полифункциональность взаимодействия; б) универсальность и оперативность взаимодействия; в) надведомственность и независимость.

Vasilii V. Chernyshov

Claim and non-existent forms of protection of rights in the field of environmental protection in the Russian Federation

The thesis concludes that judicial protection of rights in the field of environmental protection is one of the most important and effective legal mechanisms through which, within the procedure of the relevant proceedings, a judicial decision is made to restore the violated environmental law. An enforceable judgment - in relation to a specific situation of violation of environmental rights considered by the court - the law becomes effective, the enforcement of which is mandatory for the specific case established by the court. In addition, the dissertation distinguishes three unique principles of interaction between judicial authorities and environmental prosecutors, arising from the features and stages of judicial proceedings: a) multifunctionality of interaction; b) universality and efficiency of interaction; c) Supervision and independence.