

УДК 349.6

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS108647>

О роли прокуратуры в обеспечении экологического правопорядка

А.Ю. Винокуров

Университет прокуратуры Российской Федерации, Москва, Россия

Аннотация. В статье автором предпринята попытка определить роль прокуратуры Российской Федерации в обеспечении экологического правопорядка с учетом требований законодательства к целям деятельности и предназначению института прокуратуры в нашей стране. Делается вывод о том, что обеспечение правопорядка, в том числе и экологического, не относится к целевым ориентирам прокурорской деятельности, в связи с чем соответствующая обеспечительная роль прокуратуры является опосредованной и осуществляется через реализацию ею совокупности функций, важнейшей из которых является надзорная.

Ключевые слова: обеспечение правопорядка; прокуратура; прокурорский надзор; экологический правопорядок.

Как цитировать:

Винокуров А.Ю. О роли прокуратуры в обеспечении экологического правопорядка // Российский журнал правовых исследований. 2022. Т. 9. № 2. С. 87–92. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS108647>

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS108647>

The Role of the Prosecutor's Office in Ensuring Environmental Law and Order

A.Y. Vinokurov

University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Moscow, Russia

ABSTRACT: In this article, the role of the Procurator of the Russian Federation in ensuring environmental law and order was determined, taking into account the requirements of the legislation for the purposes of the activity and appointment of the Institute of the Prosecutor's Office. It is concluded that the ensuring of law and order, particularly in environmental protection, is not a direct activity of the Prosecutor's Office. Instead, its role is indirect and is carried out through the implementation of its functions, the most important of which is supervisory.

Keywords: law enforcement; prosecutor's office; prosecutor's supervision; environmental law and order.

To cite this article:

Vinokurov AY. The role of the Prosecutor's Office in ensuring environmental law and order. *Russian journal of legal studies*. 2022;9(2):87–92. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS108647>

Received: 01.05.2022

Accepted: 08.06.2022

Published: 30.06.2022

Понятие «правопорядок» наряду с «законностью» прочно вошло в число базисных в теории государства и права, а потому широко применяется правоведами. С.А. Комаров подчеркивал, что «правопорядок как результат проявления законности есть состояние фактической упорядоченности общественных отношений, приобретших форму правоотношений, содержанием которых является деятельность лиц, реализующих свои права и обязанности. Можно сказать, что правопорядок — это законность в действии»¹.

В современной справочной литературе под правопорядком понимается «система общественных отношений, которые устанавливаются в результате точного и полного осуществления предписаний правовых норм всеми субъектами права, итог воплощения законности в реальные общественные отношения. <...> В конечном счете, законность — это то, что должно быть, а правопорядок — то, что есть на самом деле»², «состояние фактической урегулированности социальных связей, качественное выражение законности»³.

Таким образом, экстраполируя общее представление о правопорядке на конкретно взятую сферу общественных отношений, вполне правомерно говорить о правопорядке в этой самой сфере, в том числе и в экологической.

Анализ справочно-правовых систем показывает, что отдельными авторами в публикациях затрагивались вопросы экологического правопорядка [1, 2, 3]. Так, Т.Н. Москалькова в своей работе отмечает: «Нет сомнений в том, что охрана окружающей среды невозможна без установления экологического правопорядка, являющегося основой экологического развития страны, и его первостепенными задачами являются снижение негативного воздействия на окружающую среду, создание правовых предпосылок для реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и исполнения каждым обязанности сохранять природную среду» [1, с. 6].

А что же такое экологический правопорядок? В.В. Петров в свое время отмечал, что под экологическим правопорядком следует понимать определенную совокупность отношений в сфере экологии, имеющих целью практическое воплощение функций по охране природной сферы. При этом в качестве структурного элемента экологического правопорядка он предлагал считать экологическую безопасность [4, с. 90]. Данный тезис нашел свое воплощение в законодательстве.

Правда отметим, что ранее в статье 85 Закона РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»⁴ закреплялось, что экологические преступления — это общественно опасные деяния, посягающие

на установленный в Российской Федерации экологический правопорядок, экологическую безопасность общества, что логически выводило вопросы обеспечения экологической безопасности за рамки экологического правопорядка. Напротив, в абзаце втором преамбулы Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁵ закреплено, что этот законодательный акт определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях в том числе укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Этот постулат нашел продолжение в формулировке стратегической цели государственной политики в области экологического развития в пункте 7 утвержденных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁶.

Вместе с тем полагаем, что с учетом сформировавшегося представления о предмете экологического права, опирающемся на закрепленную в статье 72 Конституции Российской Федерации триаду (особо охраняемые природные территории как институт охраны окружающей среды не в счет), экологический правопорядок распространяется и на отношения в сфере природопользования.

На межгосударственном уровне рассматриваемый термин в связке с законностью упоминается в статье 17 Модельного закона о рациональном использовании и охране трансграничных вод (водных объектов)⁷, согласно которой хозяйственная деятельность в бассейнах трансграничных водных объектов разрешается при выполнении в том числе и такой задачи, как *укрепление законности и экологического правопорядка*.

Также примечательны в рассматриваемом контексте нормы ряда утративших к настоящему времени силу законов субъектов Российской Федерации. Так, в абзаце втором преамбулы Закона Ненецкого автономного округа от 11.01.2000 № 212-ОЗ «Об экологической безопасности на территории Ненецкого автономного округа»⁸ отмечалось, что этот законодательный акт призван способствовать формированию и укреплению экологической законности, правопорядка и обеспечению экологической безопасности в целях охраны здоровья населения, защиты интересов настоящего и будущего поколений людей, проживающих

¹ Комаров С.А. Общая теория государства и права: курс лекций. 2-е изд. М., 1995. С. 278–279.

² Борисов А.В. Большой юридический словарь. М.: Книжный мир, 2010. С. 563.

³ Юридический словарь / Под ред. А.Н. Азриляна. 2-е изд. М.: Институт новой экономики, 2013. С. 701.

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457 (с посл. изм.).

⁵ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133 (с посл. изм.).

⁶ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.06.2022).

⁷ Принят в г. Санкт-Петербурге 18.04.2014 постановлением № 40-9 на 40-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2014. № 61.

⁸ Нярьяна-Вьндер. 2000. 27 янв. № 12. Утратил силу в 2010 г.

на территории Ненецкого автономного округа. В свою очередь в пункте 2 статьи 1 Закона Пермской области от 09.12.2002 № 502-94 «Об охране окружающей среды Пермской области»⁹ закреплялось, что «задачей настоящего Закона является формирование экологического правопорядка в Пермской области, обеспечивающего сбалансированное социально-экономическое развитие и сохранение благоприятной окружающей среды и природных ресурсов, биологического разнообразия как основы жизнедеятельности ныне живущих и будущих поколений», то есть была предпринята попытка определить сущность этого понятия. Кроме того, в статье 10 этого же законодательного акта обеспечение экологического правопорядка рассматривалось в качестве одной из форм регулирования в области охраны окружающей среды.

Как известно, в пункте 2 статьи 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁰ провозглашены цели деятельности отечественной прокуратуры, среди которых в первую очередь выделяется обеспечение единства и укрепления законности, однако правопорядок среди целевых ориентиров не указывается. Вместе с тем это понятие все же дважды встречается в названном законодательном акте. В первых, согласно пункту 7 статьи 12 Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно обязан представлять палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению. То есть, несмотря на провозглашенные цели, не упоминающие правопорядок как таковой, работа по его укреплению должна находиться в поле зрения прокуроров. При этом можно рассуждать о том, что законодатель четко не определил, идет ли речь о работе непосредственно органов прокуратуры либо тех структур, на которые федеральными законами собственно и возложено обеспечение правопорядка, среди которых ведущее место занимает полиция. Но приведенная норма фигурирует в Законе о прокуратуре с конца 1995 г., то есть уже более четверти века.

Более того, поправками 2020 г. часть 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации была дополнена пунктом «м», отнесшим к ведению Совета Федерации заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации¹¹. То есть на органы прокуратуры возложена задача консолидации полноты информации о деятельности органов, призванных обеспечивать законность и правопорядок в стране, с целью

последующего представления ее в концентрированном виде в верхнюю палату российского парламента. К слову, несмотря на расхождение рассматриваемых формулировок в Конституции Российской Федерации и Законе о прокуратуре, применяется название из законодательного акта.

Так, в постановлении Совета Федерации от 19.05.2021 № 185-СФ «О докладе Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2020 год»¹² нашли отражение и ряд вопросов, имеющих отношение к обеспечению экологического правопорядка. Непосредственно Генеральной прокуратуре Российской Федерации пунктом 5 этого документа рекомендовано:

- продолжить обеспечение надзора за исполнением законодательства при добыче, производстве, транспортировке и реализации упакованной питьевой воды, включая природную минеральную воду;
- принять дополнительные меры по пресечению нелегального экспорта леса и лесоматериалов;
- продолжить надзор за соблюдением законодательства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, уделив особое внимание вопросам предотвращения техногенных катастроф и ликвидации их последствий.

Конечно, приведенные формулировки не свободны от ряда смысловых и терминологических шероховатостей, и это наблюдается из года в год, но важен тот факт, что используемый глагол «рекомендовать» на деле означает должностное, что в подобных случаях влечет за собой включение соответствующих мероприятий в план работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и нижестоящих прокуратур на ближайший полугодичный период либо подготовку внепланового задания нижестоящим прокурорам. Это подтверждается складывающейся на протяжении многих лет практикой работы, поскольку «экологические рекомендации» верхней палаты российского парламента формулируются практически каждый год, исходя из состояния законности и правопорядка в той или иной сфере рассматриваемых правоотношений. Чтобы не быть голословным, отметим, что пунктом 5 предшествующего постановления Совета Федерации ФС РФ от 08.07.2020 № 275-СФ «О докладе Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2019 год»¹³ Генеральной прокуратуре Российской Федерации было рекомендовано:

- продолжить осуществление системного надзора за исполнением законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, принять дополнительные меры по усилению надзора за исполнением законодательства при формировании системы обращения с отходами производства и потребления,

⁹ Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 2003. № 2 (с посл. изм.). Утратил силу в 2009 г.

¹⁰ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 (с посл. изм.).

¹¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹² СЗ РФ. 2021. № 22. Ст. 3695.

¹³ СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4548.

своевременностью ликвидации накопленного вследствие несанкционированного размещения отходов вреда и последствий его причинения окружающей среде при размещении бесхозных отходов;

- обеспечить системный надзор за исполнением законодательства при осуществлении добычи, производства, транспортировки и реализации упакованной питьевой воды, включая природную минеральную воду. Как видим, проблема обеспечения законности и правопорядка в сфере оборота бутилированной питьевой воды обозначена в двух подряд постановлениях.

Продолжая тему побудительных мотивов для осуществления прокурорами надзорной деятельности в сфере экологических правоотношений, нельзя не упомянуть и о поручениях главы государства, а таких немало, в которых в качестве исполнителя, в том числе по экологическим вопросам, прямо называется Генеральная прокуратура Российской Федерации. Так, в пункте 11 утвержденного Президентом Российской Федерации 27 января 2022 г. за № Пр-189 Перечня поручений по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека¹⁴ Генеральной прокуратуре Российской Федерации предписано обеспечить проведение проверок соблюдения законодательства Российской Федерации в сфере добычи (вылова), охраны и использования китообразных, в том числе выдачи разрешений на их добычу (вылов), а при необходимости представить предложения о внесении соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации. При этом об исполнении должно быть доложено до 1 декабря 2022 г., а далее — ежегодно, что, судя по всему, предусматривает неопределенно длительный период участия органов прокуратуры в решении этой пусть и локальной, но достаточно важной экологической проблемы.

Второе упоминание о правопорядке имеет отношение к обращению Генерального прокурора Российской Федерации в соответствии с пунктом 4 статьи 39.1 Закона о прокуратуре в Конституционный Суд Российской Федерации относительно положений международного договора Российской Федерации в истолковании, предположительно приводящем к их расхождению с положениями Конституции Российской Федерации, или противоречащим основам публичного правопорядка Российской Федерации, что, полагаем, находится за рамками предмета заявленной нами проблематики.

Анализ ведомственных организационно-распорядительных документов показывает, что понятие «правопорядок» находит свое применение в контексте прокурорской деятельности. Примером тому уже не применяемое указание Генерального прокурора Российской Федерации от 18.03.1996 № 17/20 «Об улучшении взаимодействия органов прокуратуры с научными и образовательными учреждениями системы прокуратуры Российской

Федерации в деятельности по укреплению законности и правопорядка»¹⁵, а также формально действующий приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.12.2009 № 406 «О порядке установления в органах прокуратуры Российской Федерации времени фактического выполнения задач по обеспечению законности и правопорядка на территориях республик Северо-Кавказского региона Российской Федерации»¹⁶. Встречаются также отдельные публикации, в которых обосновывается непосредственное участие российской прокуратуры в обеспечении правопорядка [5, 6].

Тем не менее, опираясь на упомянутые выше закрепленные в Законе о прокуратуре целевые ориентиры и абстрагируясь от некоторых не вполне корректных формулировок в ведомственных организационно-распорядительных документах¹⁷, подчеркнем, что на прокуратуру Российской Федерации не возложено непосредственное обеспечение правопорядка в том числе в экологической сфере, а роль ее в этом вопросе выражается в воздействии на уполномоченные на то органы присущими прокурорам методами и средствами с целью побуждения их к более эффективной работе. Этот тезис в определенной мере подтверждается пунктом 14 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»¹⁸, предписывающим подчиненным прокурорам стремиться к соединению надзорных действий с мерами по укреплению правопорядка, предпринимаемыми со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов, органов местного самоуправления. Ну а в качестве весомого аргумента приведем Указ Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»¹⁹, в котором ни прокуратуры, ни органы прокуратуры не упоминаются вовсе.

¹⁵ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.06.2022). Утратило силу в 2008 г.

¹⁶ Законность. 2010. № 4 (с посл. изм.).

¹⁷ Например, в преамбуле приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» (Законность. 2011. № 11 (с посл. изм.)) одной из целей его издания заявлено *обеспечение правопорядка на транспорте и в таможенных органах*.

¹⁸ Законность. 2008. № 3 (с посл. изм.).

¹⁹ СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6656 (с посл. изм.).

¹⁴ URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 08.06.2022).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Москалькова Т.Н. Формирование экологического правопорядка как необходимое условие эффективной охраны окружающей среды // Прецеденты Европейского суда по правам человека. 2017. № 5. С. 4–9.
2. Мухина И.Д. Экологический правопорядок: проблемы содержания // Теория и практика общественного развития. 2015. № 9. С. 144–146.
3. Хлуденева Н.И. Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку // Журнал российского права. 2017. № 12. С. 141–150.
4. Петров В.В. Экологические преступления: понятие и составы // Государство и право. 1993. № 8. С. 88–99.
5. Безруков А.В. Конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка органами прокуратуры в России // Российская юстиция. 2016. № 1. С. 2–4.
6. Безруков А.В. Конституционные основы деятельности судебных органов и прокуратуры в механизме обеспечения правопорядка // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 13–17.

REFERENCES

1. Moskalkova TN. Formation of environmental order as a prerequisite for effective environmental protection. *Precepts of the European Court of Human Rights*. 2017;(5):4–9. (In Russ.).
2. Mukhina ID. Environmental law and order: problems of content. *Theory and practice of social development*. 2015;(9):144–146. (In Russ.).
3. Khludeneva NI. Efficiency of legal regulation of environmental protection in Russia: from “conflict of goals” to environmental law and order. *Journal of Russian law*. 2017;(12):141–150. (In Russ.).
4. Petrov VV. Environmental crimes: concept and compositions. *State and law*. 1993;(8):88–99. (In Russ.).
5. Bezrukov AV. Constitutional and legal foundations for ensuring law and order by the prosecutor’s office in Russia. *Russian Justice*. 2016;(1):2–4. (In Russ.).
6. Bezrukov AV. Constitutional foundations of the activities of the judiciary and the prosecutor’s office in the mechanism of ensuring law and order. *Constitutional and municipal law*. 2016;(4):13–17. (In Russ.).

ОБ АВТОРЕ

Александр Юрьевич Винокуров, доктор юридических наук, профессор; e-mail: vinalexur@mail.ru

AUTHOR INFORMATION

Alexander Y. Vinokurov, doctor of law, professor; e-mail: vinalexur@mail.ru