

УЧАСТИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ПРОКУРАТУРЫ КАЗАХСТАНА В ПРОЦЕССЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Сериков О.Т.

*Атырауский Институт нефти и газа,
кафедра «Защита окружающей среды»
email: oserikov@mail.ru*

В статье анализируется роль природоохранной прокуратуры в процессе регулирования экологических отношений в Казахстане. Рассмотрены положительные моменты и недостатки правового регулирования прокурорского надзора в этой сфере. Проанализированы закон о прокуратуре и акты Генерального прокурора в части регулирования охраны окружающей среды.

Ключевые слова: природоохранная прокуратура, охрана окружающей среды, надзор, закон о прокуратуре, прокурорский надзор

Статья 83 Конституции РК (далее – РК) от 30 августа 1995 года устанавливает правовые основы деятельности прокуратуры в нашей стране: «Прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента РК и иных нормативных правовых актов на территории Республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики. Прокуратура представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование» [1].

Согласно Закону РК «О прокуратуре» от 21 декабря 1995 г. № 2709 (статья 9), единую систему органов прокуратуры РК образуют Генеральная прокуратура, прокуратуры областей, прокуратуры городов республиканского значения и столицы республики, межрайонные, районные, городские и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры. В соответствии с пунктом 3 статьи 48 указанного закона, под специализированными прокуратурами понимаются военные, природоохранные, транспортные, а также прокуратуры специальных

объектов. Больше на уровне законов о природоохранной прокуратуре не написано ни слова, что нам представляется нецелесообразным, учитывая особый характер вопросов охраны окружающей среды.

Задачи и компетенция природоохранной прокуратуры детализируется только на уровне приказом Генеральной прокуратуры РК.

Приказ Генерального Прокурора РК от 21 ноября 2002 года № 60 «Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере».

В соответствии со статьей 7 данного Приказа прокуроры специализированных прокуратур входят в перечень прокуроров, которые имеют право выносить постановления о производстве проверок.

Приказ содержит раздел 5 «Надзор за применением законов об охране окружающей среды, чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, недрах и недропользовании». Согласно данному разделу, прокуратурам предписывается в сфере надзора за применением природоохранного законодательства, особое внимание уделять:

1. выявлению и пресечению фактов незаконного предоставления права пользования природными ресурсами;
2. адекватному возмещению ущерба, причиненного окружающей среде в результате противоправных действий;
3. организации и проведению проверок природоохранного законодательства по приоритетным отраслям надзора в данной сфере (предоставление права специального природопользования для субъектов хозяйственной деятельности; предоставление права пользования животным, растительным миром, водными и лесными ресурсами РК; законность действий и актов уполномоченных государственных органов);
4. соблюдению законности при расходовании средств, выделенных на природоохранные мероприятия, а также при взимании платы за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды;
5. обеспечению сохранности особо охраняемых природных территорий, редких и находящихся под угрозой исчезновения животных и растений, а также

иным мероприятиям, направленным на восстановление наиболее благоприятных для жизнедеятельности экологических условий.

Прокурорам областей и приравненным к ним прокурорам также предписывается обеспечить неукоснительное соблюдение законности при производстве по делам о правонарушениях и преступлениях, связанных с необратимым негативным воздействием на окружающую среду, добыванием редких, эндемичных и находящихся под угрозой исчезновения животных и растений, рубкой леса, загрязнением, засорением и истощением природных вод РК, проверки деятельности недропользователей, получивших право недропользования в центральных исполнительных органах, производить по заданиям, поручениям Генеральной прокуратуры или по согласованию с ней. В ходе проверок законности деятельности недропользователей в обязательном порядке проверять вопросы охраны окружающей среды, особенно в части загрязнения окружающей среды, как правило, силами природоохранных прокуроров.

Приказ Генерального Прокурора РК от 3 ноября 2003 года № 64 «О разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур».

В соответствии со статьей 4 данного Приказа, Природоохранным прокурорам (на правах межрайонных) приказано осуществлять надзор:

- за применением законов об охране окружающей среды, использовании лесных и водных ресурсов, животного и растительного мира;
- за законностью в деятельности (включая производство по делам об административных правонарушениях) уполномоченного органа по управлению водными ресурсами, уполномоченных органов в области охраны окружающей среды, лесного, рыбного и охотничьего хозяйства, а также аналогичных структурных подразделений органов местного государственного управления и специализированных экологических подразделений органов внутренних дел;
- за законностью судебных постановлений по уголовным делам, рассмотренным с участием природоохранных прокуроров;
- за законностью судебных постановлений и исполнительного производства по гражданским и административным делам, рассмотренным с участием

природоохранных прокуроров территориальными либо специализированными судами.

Статья 5 данного Приказа гласит, что, независимо от функционирования природоохранной прокуратуры, территориальным, транспортным и военным прокурорам обеспечить надлежащий надзор за применением поднадзорными объектами природоохранного законодательства.

Также данный Приказ возлагает обязанность в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций экологического, техногенного характера на транспорте, территориальным, природоохранным и транспортным прокурорам обеспечить эффективное взаимодействие при осуществлении надзора в данном направлении.

Статья 9 Приказа устанавливает порядок участия специализированных прокуроров при рассмотрении уголовных, гражданских и административных дел. Согласно этой статье, транспортные прокуроры, природоохранные прокуроры и прокуроры по надзору за законностью исполнения наказания:

— поддерживают государственное обвинение, соответственно, в территориальных судах по делам, за расследованием которых они осуществляли надзор, и в случаях, предусмотренных приказом Генерального Прокурора №24 от 23.02.2001. «Об организации прокурорского надзора за законностью рассмотрения уголовных дел в судах». В остальных случаях о направлении дела в суд уведомляется соответствующий территориальный либо военный прокурор с передачей ему надзорного производства;

— участвуют в рассмотрении судами гражданских дел, возбужденных по их исковым заявлениям, а также по делам, когда это признано необходимым судом или вышестоящим прокурором; административных дел обязательной категории, возбужденных по их инициативе либо поднадзорными им органами. Опротестовывают в апелляционном порядке незаконные судебные постановления, вынесенные по названной категории гражданских и административных дел.

В случаях обнаружения признаков преступления или административного правонарушения, место совершения которых не известно, а также чрезвычайных происшествий и отдаленности либо отсутствия соответствующих специализированных прокуратур в месте совершения преступления, административного правонарушения производство неотложных процессуальных действий организовывать

тому территориальному прокурору или другому специализированному прокурору, который получил сообщение о преступлении либо об административном правонарушении. Впоследствии передавать материалы по подследственности или подведомственности в установленном законодательством порядке.

В Приказе содержится важная норма о том, что главному военному прокурору, председателю Комитета по правовой статистике и специальным учетам, прокурорам областей, г.г. Астаны, Алматы и приравненным к ним необходимо исключить факты дублирования при проведении проверок на поднадзорных объектах, принять меры к обеспечению надлежащего надзора в курируемых сферах, а на объектах одновременно поднадзорных территориальным и специализированным прокуратурам практиковать проведение совместных, комплексных проверок.

Наконец, Приказ Генерального Прокурора РК от 27 августа 2008 года № 47 «Об утверждении Инструкции об организации надзора за законностью следствия и дознания» в числе прочего устанавливает, что природоохранные прокуроры осуществляют надзор по уголовным делам и материалам доследственных проверок в специализированных (экологических) подразделениях органов уголовного преследования.

Итак, анализируя вышеупомянутые приказы Генерального Прокурора РК, можно отметить следующее. Надзор за применением поднадзорными объектами природоохранного законодательства возложен не только на специализированные природоохранные прокуратуры, но и все другие прокуратуры. Это, с одной стороны, подчеркивает важность вопросов охраны окружающей среды для прокурорского надзора, но, с другой стороны, на наш взгляд, ведет к расплывчатости и неопределенности в компетенции соответствующих прокуроров – если, согласно приказам Генерального Прокурора, вопросы охраны окружающей среды могут быть рассмотрены любыми прокурорами, тогда может возникнуть вопрос о целесообразности выделения природоохранных прокуратур в структуре прокуратуры, а также на практике могут возникать споры о подведомственности дел различным прокуратурам. Раздел 5 Приказа Генерального Прокурора от 21 ноября 2002 года № 60 содержит перечень вопросов, на которые следует обратить внимание прокуратурам в сфере охраны окружающей среды, однако в Приказе не указано, что все

эти вопросы относятся к сфере действия природоохранных прокуратур, напротив, из текста Приказа можно заключить, что данные вопросы могут быть отнесены к компетенции любой прокуратуры. Приказ Генерального Прокурора РК от 3 ноября 2003 года № 64 содержит перечень поднадзорных природоохранной прокуратуре ведомств, что следует считать несомненным плюсом в разграничении компетенции прокуратур.

В настоящее время органы прокуратуры и, в первую очередь специализированные природоохранные прокуратуры, оказались способными эффективно решать задачи по защите законных прав населения на нормальные экологические условия проживания и рациональное использование природного потенциала страны. В этой связи важно предпринять дополнительные меры по повышению роли прокурорского надзора в сфере экологии. Начало создания системы природоохранных прокуратур относится к 1985-1986 гг., когда надвигающийся экологический кризис и Чернобыльская трагедия заставили государство усилить контроль за исполнением природоохранного законодательства. В СССР были приняты меры по совершенствованию прокурорского надзора в экологически неблагоприятных регионах, увеличена штатная численность прокурорских работников, создана Каспийская бассейновая прокуратура (на правах областной), а также межрайонные прокуратуры на Байкале (Восточно-Байкальская, Западно-Байкальская), в Хабаровском и Приморском краях, в Сахалинской и Камчатской областях. В последующие годы с учётом накопленного опыта сеть таких специализированных прокуратур расширилась, и в 1980г., накануне распада СССР, на его территории их насчитывалось 110.

Как отмечают специалисты [2], в России, например, активность реагирования специализированных прокуратур на нарушения природоохранного законодательства по всем учитываемым статистическим показателям уже на начальном этапе оказалась в несколько раз выше, чем у территориальных прокуратур. Наиболее существенными результатами отличается деятельность межрегиональных природоохранных прокуратур, объединённых по бассейновому принципу в Волжскую природоохранную прокуратуру, подчинённую непосредственно Генеральной прокуратуре РФ. Как показывает практика, повышение статуса прокуратуры позволяет:

— достаточно глубоко вникать в суть экологических проблем, иметь целостную картину состояния законности в сфере охраны природы соответствующего региона, реально противостоять местническим узковедомственным интересам в использовании природных ресурсов, квалифицированно и своевременно реагировать на экологические правонарушения, главным образом межрегионального характера, добиваясь реального устранения нарушений законодательства и привлечения виновных к ответственности;

— проводить проверки одновременно по всему экологически неблагополучному региону и ставить вопрос об устранении выявленных нарушений природоохранительного законодательства не только на местах, но и перед центральными органами власти [3].

Особо следует подчеркнуть, что природоохранная прокуратура, работающая по бассейновому принципу, имеет правовую и фактическую независимость от местных властей, позволяющую прокурорам занижать бескомпромиссную позицию в борьбе с браконьерством и злостным нарушением природоохранного законодательства. Другие природоохранные и контролирующие органы в силу зависимости от исполнительной власти положения часто вынуждены идти на компромиссы, так как исполнительная власть принимает окончательные экологические и экономические решения.

Надзор природоохранных прокуратур необходимо распространить также на исполнение международных договоров в области охраны окружающей среды, ратифицированных в установленном порядке и имеющих прямое действие. Осуществление наиболее эффективного надзора за исполнением действующих в сфере экологии (включая природопользование, охрану окружающей среды, обеспечение экологической безопасности) законов и указов Президента РК, оказание прокуратурой действенной помощи различным ветвям власти в их деятельности в сфере экологической политики, возможны только со стороны специализированных природоохранных прокуратур.

О необходимости усиления влияния правоохранительных органов в экологической сфере говорит опыт зарубежных стран, в частности США, где в аппарате Генерального атторнея по этому направлению функционируют три подразделения со штатной численности в 300 человек. Значение природоохран-

ных прокуратур увеличивается в связи с проблемами экологической преступности, опасность которой в нашей стране недооценивается.

Вместе с тем, многочисленные нарушения природоохранного законодательства, в том числе уголовно-наказуемые, деформируют естественную среду обитания, создают реальную опасность для жизни и здоровья миллионов людей, оказывают губительное влияние на генофонд нации. Неполная, на наш взгляд, закрепленность и раскрытость правового статуса природоохранной прокуратуры не соответствует не только реальной роли прокуратуры в укреплении государственности, но и не помогает адекватному восприятию этого государственного института в общественном сознании.

Совершенствуя систему таких органов прокуратуры, не следует ограничиваться какой-либо одной моделью их организации. В зависимости от характера деятельности в нашей стране могли бы функционировать несколько моделей специализированных природоохранных прокуратур. При этом надлежит учитывать преимущества межтерриториального (бассейнового) структурного построения природоохранными контролирующими ведомств. Возможны также и иные решения, к примеру, создание при прокуратуре страны комплексных прокурорско-следственных групп для систематического контроля за ситуацией в экологически неблагоприятных регионах. Нынешняя организационная структура органов прокурорского надзора в природоохранительной области при всех её недочётах в основе своей отвечает современным экологическим реалиям и требованиям, в этой связи целесообразным является: во-первых, сохранить, как наиболее широкую и оправдывающую себя, сеть межрайонных природоохранных прокуратур в составе областных, краевых и республиканских, прокуратур; во-вторых, оставить функции надзора в указанной сфере за районными, городскими и областными прокуратурами на территориях, где отсутствуют природоохранные прокуратуры. В то же время вряд ли оправдано наличие двух прокуратур - территориальной и природоохранной в городах и местностях с компактным населением. Функции такого надзора могли бы осуществлять городские, районные прокуроры общей компетенции.

Перед природоохранными прокуратурами стоят весьма ответственные в современной обстановке задачи: осуществлять надзор за соблюдением конституционного прав граждан на благоприятную окружающую среду, добиваться ликвидации

источников загрязнения, осуществлять надзор за законностью рассмотрения этих дел в судах; реагировать на факты бесхозяйственного отношения к природным богатствам. Свою деятельность по охране природы прокуроры осуществляют во взаимодействии с органами Министерства охраны окружающей среды РК и другими заинтересованными организациями.

Подводя итоги рассмотрения отражения экологической политики государства в деятельности природоохранных прокуратур, можно предложить, чтобы для поднятия статуса данного вида специализированных прокуратур их компетенция, задачи и функции были четко обозначены на уровне Закона РК «О прокуратуре». Кроме того, в тех случаях, когда это возможно, необходимо рассмотреть возможность введения природоохранных прокуратур по межтерриториальному (бассейновому) признаку, как это уже сделано в России. Кроме того, следует отметить, что бассейновая структура уже принята и успешно действует в территориальных органах Министерства охраны окружающей среды РК, и для успешного пресечения незаконной деятельности было бы целесообразно повторить аналогичные схемы в органах прокуратуры.

Литература

1. Конституция РК. Научно-правовой комментарий / Под ред. Г.С.Сапаргалиева. Алматы, 2004. 584 с. С. 443.
2. Ермаков В.Д. Законность в сфере охраны окружающей среды. М., 1998. С. 91.
3. Пономарева И.П. Конституционные основы экологической политики Российской Федерации. Дисс.на соискание уч.степени к.ю.н. Екатеринбург, 2000. 137 с. С. 107.