

А. В. Мелехин*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ

Аннотация. Автор считает, что административно-правовым механизмом обеспечения законности в экологической сфере является система административно-правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативная охрана экологии. Структурно он состоит из административно-правовых норм, административных правоотношений и актов применения административного права.

В рамках общей характеристики состояния экологии рассматриваются вопросы, характеризующие эффективность функционирования складывающихся регулятивных и охранительных правоотношений. Анализируется функционирование государственно-правового механизма Российской Федерации в сфере экологии с учетом федеративного устройства государства. Дается юридическая характеристика действующего законодательства на уровне государственного управления (федеральном и региональном), а также на уровне органов местного самоуправления.

Показываются проблемные вопросы и предлагаются пути их решения. В частности, по мнению автора, одной из проблем, оказывающих существенное влияние на состояние уровня законности в экологической сфере, является общий недостаток российского законодательства в целом — это осуществление правоприменительного процесса на основе широкого круга подзаконных нормативных актов, нередко не обладающих необходимым системным характером и логической завершенностью. Выводы и предложения основываются на конкретных примерах и анализе статистических данных.

Делается аргументированный вывод о том, что стабильность и качество законодательного закрепления регулируемых общественных отношений непосредственным образом влияют на состояние законности в сфере экологии. Кроме того, частое изменение современного российского законодательства и вытекающая из него правовая неопределенность в регламентации общественных отношений приводит к неоправданно частым изменениям содержания и границ должного поведения субъектов складывающихся правоотношений.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, экология, окружающая среда, экологическая безопасность, российская правовая система, российское право, законность, система российского законодательства, российское законодательство, административное законодательство, административные правоотношения, административные правонарушения, административная деликтология, законотворчество, правоприменение.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.120.11.033-045

Емкое определение понятия «окружающая среда» предусматривает формирование сложного государственно-правового механизма, предназначенного регулировать разнообраз-

ные правоотношения, носящие регулятивный и охранительный характер. Именно этим определяются основные особенности обеспечения законности в экологической сфере.

© Мелехин А. В., 2016

* Мелехин Александр Владимирович, доктор юридических наук, профессор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

amelehin@list.ru

117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

Деятельность по охране природы в рамках своей компетенции осуществляют все звенья механизма государства на различных управленческих уровнях. К этому их обязывает ст. 9 Конституции РФ, в которой говорится, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

Напомним, что под экологией (*от греч. oikos — дом, жилище, местопребывание*) принято понимать науку, изучающую «взаимоотношения человека с окружающей его природной средой, включая экономическое использование природных ресурсов, их охрану и восстановление. Экологией называют также само состояние окружающей среды, природы»¹. Под окружающей нас средой законодатель понимает совокупность компонентов природной среды (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство), природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов (ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 29.12.2014) «Об охране окружающей среды»).

Отметим, что весь земельный фонд Российской Федерации распределяется по следующим категориям (млн га): земли лесного фонда — 1 104,9 (64,6 %); земли сельскохозяйственного назначения — 401,6 (23,5 %); земли запаса — 105,4 (6,2 %); земли особо охраняемых территорий и объектов — 34,2 (2,0 %); земли водного фонда — 27,9 (1,6 %); земли поселений — 19,1 (1,1 %); земли промышленности и иного специального назначения — 16,7 (1,0 %)².

Животный мир является основным компонентом окружающего нас мира. Исходя из его огромной важности, российский законодатель справедливо посчитал необходимым на законодательной основе регламентировать общественные отношения, складывающиеся по отношению к нему в экологической сфере (Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (в ред. от 07.05.2013) «О животном мире»).

Российским законодательством предусмотрено право граждан и юридических лиц, включая общественные объединения и религиозные организации, участвовать в охране и использовании животного мира, сохранении и восстановлении среды обитания животных.

Экологическая функция (ранее она называлась природоохранной) в последнее время приобретает всё большую актуальность в деятельности государства. «Она обусловлена социальной обязанностью государства обеспечивать экологическое благополучие граждан, их экологическую безопасность»³. Интенсивное использование природных ресурсов, применение современных технологий нарушают баланс в естественной среде, таким образом, изменяются условия жизни на Земле.

Во многих государствах разработано системное экологическое (природоохранное) законодательство, которое четко регулирует деятельность людей и организаций в области использования окружающей среды. К его нарушителям применяются жесткие правовые меры, начиная от предупреждений или весьма значительных штрафов и вплоть до закрытия предприятий, являющихся источниками загрязнения окружающей среды. Следует отметить, что ежегодно на территории России происходит несколько тысяч техногенных аварий различного масштаба.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 71—72) вопросы обеспечения экологической безопасности находятся в совместном ведении федеральных и региональных органов государственной власти. Поэтому правовая регламентация в данной важнейшей сфере жизнедеятельности людей также формируется не только на двух уровнях государственного управления, но и на уровне местного самоуправления.

Многие нормы, регулирующие природоохранную деятельность, содержатся в основах земельного законодательства, основах законодательства о недрах, а также в земельных и водных кодексах. В основе осуществления экологической функции Российской Федерации лежат следующие принципы:

— природные богатства подлежат охране со стороны государства независимо от того, вовлечены ли они в хозяйственный оборот или нет;

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 2006.

² Российская газета. 2007. 19 июля. Спецвыпуск «Экономика. Экология».

³ Мелехин А. В. Теория государства и права. М., 2007. С. 103.

- использование природных богатств должно быть рациональным, соответствовать развитию государства;
- неукоснительное соблюдение экологического законодательства и строгая ответственность за его нарушение.

Не только в России, но и в других современных государствах придается большое значение деятельности государственных и негосударственных структур по охране животного мира, которая направлена на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира.

Отметим, что в современной России рыночные отношения стали активно формироваться и в сфере экологии. Это также накладывает отпечаток на содержание складывающихся правоотношений в рассматриваемой сфере. Законодатель сформулировал определение понятия «экологическое предпринимательство» следующим образом. Оно понимается как «производственная, научно-исследовательская, кредитно-финансовая деятельность по производству товаров, выполнению работ и оказанию услуг, имеющая целевым назначением обеспечение сохранения и восстановления окружающей среды и охрану природных ресурсов». При этом предпринимателям следует иметь в виду возможность наступления экологических рисков, т.е. «вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера»⁴.

В отношении субъектов экологических правоотношений предусмотрено экологическое страхование (страхование гражданской ответственности за причинение убытков, вызванных аварийным загрязнением окружающей природной среды)⁵.

Большое внимание придается вопросам обеспечения экологической безопасности, под которой понимается «состояние защищенности природной среды и жизненно важных ин-

тересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий»⁶.

Понимание необходимости охраны природы начало формироваться еще в доисторические времена, а мотивом сохранения отдельных видов животных служил религиозный культ. Затем возникли верования и обычаи, запрещавшие в определенных местах как промысловую, так и хозяйственную деятельность. Охрана природы постепенно стала включаться в процесс развития обычного права.

В X—XVI вв. охрана природы осуществлялась с позиций защиты частной собственности богатой прослойки общества и касалась только природных объектов, имеющих ресурсные ценности для собственника.

Во времена Русской Правды государство регулировало охрану природы главным образом с помощью запретительных норм и мер ответственности. Как таковые нормы, предусматривающие предупреждение либо восстановление нарушенного состояния природы, практически отсутствовали.

Первичные основы современного природоохранного законодательства были заложены в период правления Петра I, когда были введены начала управления пользованием и охраной лесов, лесовосстановления; элементы правил рубки леса, а также запрет на рубку леса вдоль рек; нормы по улучшению санитарного и противопожарного состояния лесов за счет пережигания на древесный уголь порубочных остатков, валежника и сухостоя; начала лесоразведения, озеленения улиц и дорог; ограничения охоты.

Постепенно с развитием законодательства о природе происходило первоначальное становление законности, которая возникла намного позже самих законов и формирования политической власти и связана с возникновением и развитием государства.

В современной юридической науке понятие законности не имеет единообразного определения и по-прежнему носит достаточно дискуссионный характер. Структуру понятия «законность» можно определить как систему

⁴ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

⁵ ГОСТ Р 52104-2003. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Термины и определения. Принят и введен в действие постановлением Госстандарта России от 03.07.2003 № 235-ст.

⁶ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

взаимосвязанных элементов, включающих в себя: наличие правовой конституции и законодательства; иерархию нормативных правовых актов; верховенство закона; соответствие закону всех нормативных правовых актов; полное и точное осуществление, реализацию конституции в действиях субъектов правовых отношений; гарантии действия конституции и законов; полноту механизма обеспечения законности.

Состояние законности в экологической сфере в России формально соответствует основным вышеперечисленным требованиям. Конституция РФ содержит ряд важных положений, создающих основу развития эффективного экологического законодательства. В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу.

Вопросам экологической безопасности в РФ уделяется большое внимание. На заседании Совета Безопасности 20 ноября 2013 г., посвященном обеспечению национальной безопасности в сфере охраны окружающей среды и природопользования, Президент РФ В. В. Путин отметил: «Россия обладает колоссальным и разнообразным природным потенциалом, природными ресурсами. У нас расположены уникальные экосистемы, влияющие на устойчивость природы всей нашей планеты, и мы обязаны сохранить это богатство, обеспечить экологический баланс, а значит, повысить качество жизни наших граждан»⁷.

С учетом роли природных ресурсов, которые являются основой жизни и деятельности людей, природопользователи и государство должны обеспечивать рациональное их использование и эффективную охрану на уровне, отвечающем жизненным потребностям общества.

Исходя из традиционной трактовки содержания механизма правового регулирования⁸, административно-правовым механизмом обеспечения законности в экологической сфере является система административно-правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативная охрана экологии. Он состоит из административно-правовых норм, административных правоотношений и актов применения административного права.

С учетом федеративного устройства в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся: обеспечение соответствия регионального законодательства Конституции РФ и федеральным законам; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, в том числе лесами, особо охраняемыми природными территориями (ст. 72 Конституции РФ).

В соответствии со ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится: установление региональными законами административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления; определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. Например, за нарушение законодательства об экологической экспертизе в отношении граждан, должностных и юридических лиц предусматривается административная ответственность в виде штрафа (ст. 8.4 КоАП РФ).

Напомним, что нарушениями законодательства РФ об экологической экспертизе заказчиком документации, подлежащей экологической экспертизе, и заинтересованными лицами являются:

- 1) непредставление документации на экологическую экспертизу;
- 2) фальсификация материалов, сведений и данных, представляемых на экологическую экспертизу, а также сведений о результатах ее проведения;
- 3) принуждение эксперта экологической экспертизы к подготовке заведомо ложного заключения экологической экспертизы;
- 4) создание препятствий организации и проведению экологической экспертизы;
- 5) уклонение от представления федеральному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и общественным организациям (объединениям), организующим и проводящим экологическую экспертизу, необходимых материалов, сведений и данных;

⁷ URL: <http://www.kremlin.ru/news/19655> (дата обращения: 26.01.2015).

⁸ Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. М., 2006.

- 6) реализация объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- 7) осуществление хозяйственной и иной деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы⁹.

Постановлением Правительства РФ утверждено Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы¹⁰.

Под экологическим правонарушением принято понимать «виновное, противоправное деяние, нарушающее природоохранительное законодательство и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека»¹¹. Они носят довольно распространенный характер. По сведениям Судебного департамента при Верховном Суде РФ статистические данные по экологическим правонарушениям, предусмотренных главой 8 КоАП РФ («Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования») за 2012—2014 гг. (в 2013—2014 гг. в нее были включены 7 новых составов административных правонарушений) характеризуются следующим образом (см. табл. 1).

Фактически каждое общественно значимое действие в сфере экологии в силу ее важности подлежит правовой регламентации. Например,

оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, установленных законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований¹².

Для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ.

Для проведения проверки соответствия почвы экологическим нормативам проводятся почвенные, геоботанические, агрохимические и иные обследования.

В федеральном законе также определена необходимость соблюдения экологического законодательства не только при строительстве обычных объектов, но и спортивных сооружений. Например, особенности проведения государственной экологической экспертизы, в том числе повторной, проектной документации спортивных объектов капитального строительства определены Федеральным законом «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹³.

Таблица 1

Год	Всего поступило дел за отчетный период	Всего рассмотрено дел (по числу лиц)	Лиц, подвергнутых наказанию					Штрафы, руб.
			Всего	Из них: юридиче- ские лица	должностные лица	лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования ЮЛ	иные физические лица	
2014	32 665	32 901	26 402	1 401	883	377	23 741	24 571
2013	29 455	29 211	23 689	1 213	928	279	21 269	23 111
2012	26 228	26 149	21 144	1 079	970	279	18 816	20 668

⁹ Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». Ст. 30 «Виды нарушений законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе».

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения Государственной экологической экспертизы».

¹¹ См.: Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений (утв. Госкомэкологией РФ 06.09.1999).

¹² См.: Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 08.03.2015). Ст. 13.

¹³ Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 38.

Верховный Суд РФ определил свои правовые позиции при рассмотрении дел об экологических правонарушениях. В частности, обращается внимание на то, что судам следует руководствоваться положениями гражданского, административного, уголовного и иного отраслевого законодательства, в том числе положениями Земельного, Лесного, Водного кодексов РФ, Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды и природопользования¹⁴. При этом судам надлежит выяснять, какими нормативными правовыми актами регулируются соответствующие экологические правоотношения, и указывать в судебном решении, в чем непосредственно выразились их нарушения со ссылкой на конкретные нормы (пункт, часть, статья).

Прокуратура занимает особое место в системе органов государственной власти, обеспечивающих соблюдение законодательства в сфере экологии. Необходимо разграничивать полномочия прокуратуры и органов административной юрисдикции в области охраны окружающей среды и природопользования. Подмена прокуратурой государственных органов, компетентных контролировать действующее законодательство, приводит к снижению эффективности работы прокуратуры по осуществлению присущих только ей функций¹⁵.

В пункте 2 ст. 21 Закона о прокуратуре прямо указано на то, что «при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы». Органы прокуратуры уполномочены государством осуществлять всю полноту прокурорского надзора и принимать меры, предусмотренные законом, по выявлению и устранению нарушений законодательства; при осуществлении

надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

Коллегия Генеральной прокуратуры РФ сочла необходимым в 2015 г. усилить прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране окружающей среды и атмосферного воздуха, о природопользовании, сконцентрировав усилия на вопросах сохранения водных и биологических ресурсов¹⁶.

Добиваться повышения эффективности надзора за соблюдением законодательства о лесопользовании, об охране лесов от пожаров, о восстановлении лесного фонда; выполнением уполномоченными органами надзора (контроля) своих функций по пресечению фактов незаконной рубки леса; использованием региональными органами власти переданных им Российской Федерацией полномочий по регулированию вопросов передачи и застройки земель лесного фонда.

Правоотношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами особо охраняемых природных территорий, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации¹⁷.

В ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» закреплены основные принципы охраны окружающей среды. Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц должна осуществляться на основе принципов, закрепленных в указанной статье.

Важным международным документом, регулирующим правовые отношения по охране природы, является Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды

¹⁴ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

¹⁵ Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации: теория и практика : монография / [А. В. Мелехин и др.] ; рук. авт. кол. А. В. Мелехин ; НИИ Акад. Ген. прокуратуры РФ. М., 2014. С. 171.

¹⁶ См.: Решение коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 24 марта 2015 г. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2014 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2015 год».

¹⁷ См.: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об особо охраняемых природных территориях». Ст. 1.

государств — участников Содружества Независимых Государств (Минск, 31 мая 2013 г.) (далее — Соглашение).

Для реализации Соглашения и согласно Концепции дальнейшего развития от 5 октября 2007 года и Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года от 14 ноября 2008 г. создан Межгосударственный экологический совет государств — участников СНГ. Его деятельность осуществляется на основании Положения, являющегося приложением к Соглашению и его неотъемлемой частью.

Стороны сотрудничают в области охраны окружающей среды: охраны и использования земель, почв, недр, лесов, вод, атмосферного воздуха, озонового слоя и климата, растительного и животного мира. Сотрудничество осуществляется по следующим основным направлениям:

- разработка и принятие нормативных правовых актов, экологических норм и стандартов в области охраны окружающей среды и природопользования;
- ведение кадастра природных ресурсов и осуществление экологического мониторинга;
- совершенствование системы государственного контроля (надзора) за состоянием окружающей среды;
- всесторонняя оценка экологических последствий хозяйственной и иной деятельности;
- осуществление действий, направленных на развитие и совершенствование экологической экспертизы, в том числе планов и программ, а также проведение оценки воздействия на окружающую среду планируемой деятельности в трансграничном контексте;
- принятие мер для развития экологического образования и воспитания населения, обеспечения гласности в вопросах экологии и др.

В других многочисленных (более 50) международных документах, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере деятельности, в большинстве своем содержатся общие нормы, определяющие полномочия стран-участников по принятию необходимых мер для предотвращения, уменьшения или устранения угрозы загрязнения природной среды. К таким документам относятся, например: Соглашение между Правительством Российской Федерации

и Правительством Венгерской Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (заключено в г. Москве 20.12.2002); Соглашение между Министерством природных ресурсов Российской Федерации и Министерством земли и ресурсов Китайской Народной Республики о научно-техническом сотрудничестве в области геологии и использования недр (заключено в г. Пекине 02.11.2000); Модельный закон об особо охраняемых природных территориях (принят в г. Санкт-Петербурге 16.10.1999 Постановлением 14-6 на 14-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны окружающей природной среды» (заключено в г. Смоленске 05.07.1994); Программа сотрудничества между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии в сопредельных районах двух государств в сфере изучения, сохранения и рационального устойчивого использования экосистем (принята в г. Токио 12.05.2009) и др.

Правовую базу по охране природной среды составляет национальное законодательство, которое определяет порядок использования и охраны природной среды, ответственность за загрязнение природных ресурсов. К таким нормативным законодательным нормам относятся: Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ; Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ; Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ; Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 07.03.2001 № 24-ФЗ; Кодекс торгового мореплавания РФ от 30.04.1999 № 81-ФЗ; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ; Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ и др.

В сфере охраны окружающей среды и природопользования КоАП РФ имеет специализированную главу 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», кроме нее к правонарушениям в сфере экологии можно отнести и иные составы правонарушений: ст. 7.2—7.7, 7.9—7.11 КоАП РФ и др.¹⁸

¹⁸ Баскакова С. И., Сергеева Е. П. Особенности участия прокуроров в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 67.

Среди административных составов в сфере охраны окружающей среды и природопользования нет таких, возбуждение административного дела которых было бы отнесено к исключительной компетенции прокурора. Однако в соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации.

Кроме прокурора, дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом органа государственной власти, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных части 1 и 1.1 статьи 28.1 КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Непосредственное участие прокурора в административном процессе предусмотрено ст. 25.11 КоАП РФ. При производстве по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции по правилам, предусмотренным КоАП РФ, участие прокурора призвано восполнить отсутствие широких полномочий у органа, должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении (далее — административные органы). Так, административные органы не названы в главе 25 КоАП РФ в числе участников производства по делам об административных правонарушениях; они не подлежат обязательному вызову в судебное заседание (но могут быть вызваны в судебное заседание для выяснения вопросов в качестве свидетеля); административные органы не вправе обжаловать вынесенные по делу определения и постановления судей (ч. 1 ст. 30.1). В случае если данные органы не согласны с итоговым решением по делу об административном правонарушении, они могут обратиться к прокурору, который в соответствии с КоАП РФ уполномочен прино-

сить протест на постановление по делу и (или) последующие решения по жалобам на это постановление (ст. 30.10)¹⁹.

Прокурору получив информацию о нарушении административного законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования, должен выяснить, известно ли органам государственного экологического контроля о совершенном правонарушении и предпринимаются ли в связи с этим ими какие-либо действия или намерены ли они их предпринять. Если эти органы приняли соответствующие меры, либо проводят проверку, прокурор должен потребовать предоставления ему информации о результатах предпринятых действий, а проведение проверки взять под свой контроль²⁰.

В случаях поступления сведений о нарушении административного законодательства в сфере экологии напрямую в органы прокуратуры прокурор решает, какой орган должен проводить проверку полученной информации и поручает ее соответствующим контролирующим органам, в случае если не сочтет необходимым провести проверку самостоятельно. Это позволяет комплексно и всесторонне изучить информацию, так как органы административной юрисдикции в области охраны окружающей среды и природопользования специализируются в определенных сферах и располагают квалифицированными специалистами, а также необходимыми техническими средствами и методиками.

Необходимо отметить, что ст. 28.7 КоАП РФ предусмотрено проведение административного расследования, если после выявления административного правонарушения в области охраны окружающей среды осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат. Срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен на срок до одного месяца.

¹⁹ Степанова О. К. вопросу о полномочиях прокурора по делам об административных правонарушениях в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 12.

²⁰ См.: Винокуров Ю. Е., Сугробов А. С. Деятельность прокуратуры в сфере охраны окружающей среды. М., 1992. С. 13.

Процессуальные действия, совершенные в соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса РФ в рамках предварительного расследования по уголовному делу, возбужденному в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, и впоследствии прекращенному, не являются административным расследованием.

Давность привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды составляет два года со дня совершения административного правонарушения (ст. 4.5 КоАП РФ). Вместе с тем главой 8 КоАП РФ предусмотрено правонарушение, имеющее специальный срок давности, указанный в п. 7 ст. 4.5 КоАП РФ: срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, совершенные в Антарктике, начинается исчисляться со дня поступления материалов дела в орган, должностному лицу, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях. Таким составом является только один — нарушение требований к осуществлению деятельности в Антарктике и условий ее осуществления (ст. 8.43 КоАП РФ).

Надзор за исполнением экологического законодательства отнесен приказом Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» к основным направлениям надзорной деятельности, которую прокуроры осуществляют, используя все доступные источники информации о нарушениях законодательства.

В России на основании приказа Генерального прокурора РФ от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» действует сеть природоохранных прокуратур. Природоохранные прокуроры предотвращают и пресекают экологические правонарушения, принципиально ставят вопросы об ответственности виновных лиц и взыскании причиненного ими материального ущерба.

Практика прокурорского надзора должна постоянно анализироваться и совершенствоваться с учетом насущных государственных задач, из-

менения законодательства и сложной экологической ситуации в стране и в мире. Прокурорам следует системно прорабатывать широкий спектр вопросов, влияющих на экологическую безопасность: нарушения лесного, водного законодательства, промышленной безопасности, загрязнение почвы, атмосферного воздуха и др. Мобилизация потенциала и максимально эффективное использование накопленного прокурорского опыта позволяет добиться надлежащего осуществления органами управления и контроля возложенных на них полномочий²¹.

Анализ обстановки, складывающейся в экологической сфере, свидетельствует о массовом характере нарушений различными хозяйствующими субъектами требований федерального законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования.

Согласно данным статистического отчета по форме ОН, в 2010—2014 гг. наблюдалась стабильность количества нарушений законов в области охраны окружающей среды и природопользования: относительно общего числа выявленных нарушений законов этот показатель колебался от 6,2 % в 2011 г. до 5,7 % в 2013 г. Однако в 2011 г. сразу на 138 % увеличилась сумма, на которую направлено исков (заявлений) в суд общей юрисдикции, в арбитражный суд, притом что уже в 2012 г. этот показатель снизился на 29 %. Такой всплеск в 2011 г. был обусловлен событиями 2010 г. (аномальная жара, повлекшая за собой массовые пожары, которые вскрыли недостатки государственной системы управления охраной лесов. В результате чего законодатели разработали и приняли Федеральный закон от 29.12.2010 № 442-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на комплексное решение проблемы обеспечения пожарной безопасности в лесах).

Генеральный прокурор РФ издал соответствующее указание по исполнению экологического законодательства в части охраны лесов от пожаров, которое указал как одно из приоритетных в деятельности органов прокуратуры²². На них была возложена задача по обеспечению действенного прокурорского надзора за исполнением законодательства всеми орга-

²¹ Паламарчук А. В. О задачах прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии // Законность. 2012. № 4.

нами государственной власти и местного самоуправления, что способствовало активизации работы органов прокуратуры в 2011 г. в этой области. Количество выявленных нарушений законов в области лесопользования в 2011 г. увеличилось на 42,9 % по сравнению с 2010 г. Продолжилась работа в этом направлении и в 2014 г.: количество нарушений законов в области лесопользования увеличилось на 18,7 % относительно предыдущего года.

Обращает на себя внимание динамика снижения количества лиц, привлеченных к административной ответственности по постановлению (заявлению в арбитражный суд) прокурора. Если в 2011 г. таковых было 39 590, в 2012 г. — 39 152, то в 2013 г. — всего 35 184 (произошло снижение более чем на 10 % по сравнению с предыдущим годом), а в 2014 г. — 34 049 (–3,2 %).

В среднем с 2010 г. по 2013 г. на 15,9 % снизилось количество направленных материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-

процессуального кодекса РФ. На этом фоне в 2014 г. наблюдается увеличение данных показателей на рекордные 33,3 % и на 37 % увеличилось число возбужденных уголовных дел по материалам, направленным прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, притом что последние годы этот рост был незначительным.

Приведенные данные свидетельствуют о необходимости при выявлении в ходе проверки соблюдения законов об охране окружающей среды и природопользовании признаков экологических преступлений на основании п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ незамедлительно выносить постановления о направлении соответствующих материалов в следственные органы, на что прямо указывается в приказе Генерального прокурора²³. Более предметно надзорную деятельность прокурора иллюстрирует таблица 2.

Среди наиболее типичных нарушений закона в сфере административных правоотношений в области охраны окружающей среды и природопользования, выявленных органами

Таблица 2

**Работа прокуроров по надзору за исполнением законов
в области охраны окружающей среды и природопользования в 2010—2014 гг.**

	2010	2011	2012	2013	2014
Всего прокурорами выявлено нарушений законов (в % от общего числа выявленных нарушений законов)	4 357 580	4 819 694 (10,6 % к АППГ)	5 079 920 (5,4 % к АППГ)	4 890 671 (–3,7 % к АППГ)	4 948 304 (1,2 % к АППГ)
Выявлено нарушений законов в области охраны окружающей среды и природопользования (в % от общего числа выявленных нарушений законов)	258 787	297 114 (14,8 % к АППГ) (6,2 %)	311 132 (4,7 % к АППГ) (6,1 %)	280 130 (–10 % к АППГ) (5,7 %)	287 493 (2,6 % к АППГ) (5,8 %)
На сумму (в тыс. руб.) направлено исков (заявлений) в суд общей юрисдикции, в арбитражный суд	1 992 115	4 740 496 (138 % к АППГ)	3 361 400 (–29 % к АППГ)	4 390 732 (30 % к АППГ)	9 379 202 (113,6 % к АППГ)
По постановлению (заявлению в арбитражный суд) прокурора привлечено лиц к адм. ответственности	37 730	39 590 (4,9 % к АППГ)	39 152 (–1,1 % к АППГ)	35 184 (–10,1 % к АППГ)	3 4049 (–3,2 % к АППГ)
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	1 837	1 650 (–10,1 % к АППГ)	1 575 (–4,5 % к АППГ)	1 554 (–1,3 % к АППГ)	2 071 (33,3 % к АППГ)
Возбуждено уголовных дел по материалам, направленным прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	1 411	1 242 (–11,9 % к АППГ)	1 302 (4,8 % к АППГ)	1 313 (0,8 % к АППГ)	1 799 (37 % к АППГ)

²² Указание Генерального прокурора РФ от 11.05.2011 № 127/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров».

²³ Приказ Генерального прокурора РФ от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании».

прокуратуры при осуществлении надзора, являются нарушения законов: в области охраны земли, почв; в области охраны вод и атмосферного воздуха; при обращении с отходами производства и потребления; в области охраны и использования животного мира; в области лесопользования (см. табл. 3).

В 2013 году произошло существенное снижение количества выявленных нарушений законов в области охраны окружающей среды и природопользования, причем по всем сферам, которое в целом составило 10 % к аналогичному периоду предыдущего года. В 2014 году, хотя и произошло незначительное увеличение (2,6 %) данных показателей, но все равно количество выявленных нарушений законов в экологической сфере остается крайне низким.

Профессор А. Ю. Винокуров считает, что «от того, как исполняется экологическое законодательство, напрямую зависит состояние окружающей природной среды как в стране в целом, так и в ее отдельных регионах, а следовательно, и состояние здоровья граждан»²⁴.

Следовательно, органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, способствуют восстановлению нарушенных экологических прав человека и гражданина, создают условия для предупреждения (недопущения) посягательств на природные объекты и системы, служащие основой поддержания благоприятного состояния окружающей среды в интересах настоящего и будущего поколений²⁵.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере является важным элементом в государственном механизме обеспечения законности в указанной сфере, призванным повысить эффективность деятельности специально уполномоченных органов при осуществлении ими административного преследования и способствующим реализации принципа неотвратимости ответственности в отношении нарушителей экологического законодательства.

Таблица 3

**Количество выявленных нарушений законов
в области охраны окружающей среды и природопользования**

	2010 ²⁶	2011	2012	2013	2014
Нарушения законов в области охраны земли, почв		27 725	21 452 (-8,2 % к АППГ)	18 799 (-12,4 % к АППГ)	17 617 (-6,3 % к АППГ)
Нарушения законов в области охраны вод и атмосферного воздуха		58 614	63 113 (7,7 % к АППГ)	59 093 (-6,4 % к АППГ)	53 596 (-9,3 % к АППГ)
Нарушения законов при обращении с отходами производства и потребления		112 583	128 419 (14 % к АППГ)	107 586 (-16,2 % к АППГ)	114 100 (6,1 % к АППГ)
Нарушения законов в области охраны и использования животного мира		10 992	11 799 (7,3 % к АППГ)	11 447 (-3 % к АППГ)	8 690 (-24,1 % к АППГ)
Нарушения законов в области охраны и добычи водных биоресурсов		10 912	9 538 (-12,6 % к АППГ)	9 127 (-4,3 % к АППГ)	9 282 (1,7 % к АППГ)
Нарушения законов в области лесопользования	34 234	48 931 (42,9 % к АППГ)	45 457 (-7 % к АППГ)	44 935 (-1,1 % к АППГ)	53 352 (18,7 % к АППГ)

²⁴ Винокуров А. Ю. Природоохранная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации : монография. М. : Изд-во МосГУ, 2006. С. 3.

²⁵ См., например: Добрецов Д. Г. Прокурорский надзор как средство защиты экологических прав человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

²⁶ Сведения по всем сферам сопоставить невозможно в связи с тем, что существующие формы статистической отчетности были предусмотрены приказом Генерального прокурора РФ от 26 апреля 2011 г. № 106 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета "Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" по форме ОН и Инструкции по его составлению», в настоящее время утратил силу после принятия приказа Генеральной прокуратуры РФ от 14.12.2012 № 454 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета "Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" по форме ОН и Инструкции по его составлению».

В научном докладе «Законность: состояние и тенденции в 2010—2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению», подготовленном в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, определены основные факторы (причины), влияющие на состояние законности в экологической сфере. К ним относятся:

- продолжающееся в последние годы ухудшение объективного состояния окружающей среды: усиливающаяся тенденция к исчезновению целых биологических видов (осетровых видов рыб, амурских тигров, кедра и т.д.); потеря крупными реками и омывающими Россию морями рыбохозяйственной, природоохранной и рекреационной значимости; сохранение проблемы утилизации отходов; загрязнение водных объектов, атмосферного воздуха, почв;
- ослабление и децентрализация системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования, сокращение численности государственных инспекторов; передача ряда федеральных

- полномочий в этой сфере субъектам Федерации; финансирование природоохранных мероприятий по остаточному принципу;
- некачественная работа органов внутренних дел по противодействию правонарушениям в экологической сфере; недостаточная штатная численность и техническая оснащённость специализированных подразделений полиции; отсутствие на местах квалифицированных кадров, способных качественно проводить расследование по делам об экологических преступлениях²⁷.

В заключение считаем необходимым напомнить о том, что частое изменение современного российского законодательства и вытекающая из него правовая неопределённость в регламентации общественных отношений приводит к неоправданно частым изменениям содержания и границ должного поведения субъектов складывающихся правоотношений. Это оказывает отрицательное влияние на правосознание населения и ведет к распространению правового нигилизма в целом, в том числе и в экологической сфере.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

ADMINISTRATIVE LAW MECHANISM APPLIED TO ENSURE LEGITIMACY IN THE SPHERE OF ECOLOGY

MELEKHIN Alexander Vladimirovich — Doctor of Law, Professor of the Academy of the Office of the Prosecutor General of the Russian Federation
amelehin@list.ru
117638, Russia, Moscow, ul. Azovskaya, d. 2, korp. 1.

Review. *The author believes that the administrative law framework for ensuring legitimacy in the environmental sphere is the system of administrative law tools through which an efficient protection of environment is ensured. Structurally it consists of administrative law norms, administrative legal relations and acts of administrative law application.*

Within the framework of the common description of ecology the author considers the issues that characterize operational effectiveness of the evolving regulatory and protective relations. The paper analyses how the legal framework of the Russian Federation in the sphere of ecology is functioning with due regard to the federal structure of the state. The author gives legal characterization to the effective legislation in accordance with a level of state governance in question (federal and regional levels), as well as at the local government level.

The paper shows problematic issues and suggests ways to address them. In particular, according to the author, one of the issues that have a significant impact on the level of legitimacy in the environmental sphere is a drawback inherent for the Russian legislation in general - namely, implementation of a law enforcement process based on a wide range of regulations that often do not have the necessary systematic character and logical completeness. Conclusions and proposals are based on certain examples and analysis of statistical data.

²⁷ Законность: состояние и тенденции в 2010—2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению : научный доклад / под общ. ред. О. С. Капинус. М. : Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015. С. 334.

The author makes a reasoned conclusion that stability and quality of fixing social relations in laws directly influence the level of legitimacy in the sphere of ecology. In addition, frequent changes in modern Russian legislation and uncertainty in the regulation of social relations stemming from instability results in unreasonably frequent changes in the content and limits of the proper conduct of actors participating in emerging legal relations.

Keywords: administrative law framework, ecology, environment, environmental safety, Russian legal system, Russian law, legitimacy, system of Russian legislation, Russian legislation, administrative legislation, administrative legal relations, administrative offenses, administrative delictology, lawmaking, law enforcement.