

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

К. А. Бижанова*

Исторические аспекты формирования прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды

Аннотация. В статье на основе анализа истории становления и развития деятельности органов прокуратуры, а также нормативных правовых актов исследуются роль и значение указанного надзорного органа в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в период 1960—2000 гг. Анализируются вклад и влияние советской прокуратуры в дело охраны природы всего государства. Советское государство, несмотря на значительные меры, принятые в 1950—1970 гг. прошлого столетия в целях улучшения экологической обстановки в стране, не сумело в полном объеме достичь высоких показателей природоохранной практики ввиду непоследовательности в решении экологических проблем. Вместе с тем принятие Закона о прокуратуре СССР 1979 г. способствовало расширению компетенции прокуроров в надзорной и координирующей деятельности по обеспечению законности и правопорядка, а также усилению надзора, в том числе в природоохранной сфере. Автором приводятся примеры практики прокурорской деятельности природоохранных прокуратур. Следует отметить, что судебной реформой 1991 г. в период становления правового демократического государства полномочия прокуратуры должны были быть подвергнуты существенной трансформации. Так, в п. 6 разд. 4 Концепции судебной реформы закреплялось следующее: «Постепенное отмирание общенадзорной функции прокуратуры не может повлиять на состояние законности в стране, если переход к рынку обеспечит внутренние естественные стимулы соблюдения законов». Однако, как показывает современная практика, органы прокуратуры, в том числе специализированные, являются одним из инструментов обеспечения и защиты конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду в правовом государстве.

Ключевые слова: прокуратура, законность, прокурорский надзор, экология, природоохранная прокуратура, перестройка, судебная реформа, история прокуратуры, советская власть.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.92.7.232-242

© Бижанова К. А., 2018

* Бижанова Камилла Айтберовна, аспирант кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
camilla-23@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Исследование вопросов взаимодействия природы и общества с каждым годом становится все более актуальным, при этом особое значение имеет исторический аспект организации и развития государственной политики в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Особое внимание вопросам охраны окружающей среды в Советском Союзе на государственном уровне впервые стали уделять в 1950-х гг. Именно в этот период прослеживается тенденция к формированию четкого правового регулирования и закрепления полномочий за определенными властными структурами в указанной сфере.

Ранее вопросы охраны окружающей природной среды являлись далеко не первостепенными, поскольку шли вразрез с основным лозунгом административно-командной системы управления: «Выполнение плана любой ценой» и господствующим мнением о неисчерпаемости природных богатств.

Как отмечает В. В. Евланов, в стране существовал ряд негативных факторов, сдерживающих эколого-экономическое развитие: отсутствие необходимых материальных, научно-технических, экономических и социокультурных предпосылок для утверждения рационального взаимодействия человека и природы, приоритет экономических интересов над экологическими, многоотходная технология развертывания НТР¹.

Процесс образования государственной системы управления охраны природы развивался по нескольким направлениям: во-первых, создание специализированных государственных республиканских природоохранных органов, подчиненных советам министров республик; во-вторых, уточнение и развитие природоохранного законодательства, разработка правовых норм взаимоотношений общества с природой;

в-третьих, дальнейшее развитие отраслевой природно-ресурсной системы управления охраны природы; в-четвертых, повышение законодательной и исполнительной роли республиканских и местных советов, их ответственности за рациональное природопользование и решение экологической проблемы².

В 1950—1960 гг. в РСФСР были учреждены такие органы, как Главное управление лесного хозяйства и охраны леса при Совете министров РСФСР, Государственный комитет Совета министров РСФСР по водному хозяйству. Принятие в начале 1960-х гг. XX в. во всех союзных республиках законов об охране природы было продиктовано необходимостью формирования нового природоохранительного законодательства, способствующего рациональному использованию природных богатств и экологическому равновесию.

В Законе РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР»³ охрана природы впервые закреплялась в качестве важнейшей государственной задачи и дела всего народа.

Немаловажным является тот факт, что Закон «Об охране природы в РСФСР» предусматривал меры ответственности предприятий, ведомств, граждан за нарушение природоохранного законодательства, а также регламентировал вопросы разработки научных основ природопользования, преподавания основ охраны природы в учебных заведениях, пропаганды природоохранных идей и планирования использования природных богатств (ресурсов).

Возведение мероприятий по охране окружающей среды и рациональному природопользованию в ранг государственной политики подтверждается Конституцией СССР⁴, принятой 7 октября 1977 г. на седьмой внеочередной сессии Верховного Совета СССР девятого созыва.

Статья 18 Конституции СССР 1977 г. гласила: «В интересах настоящего и будущих поколений

¹ Евланов В. В. Формирование территориально-республиканской системы управления охраной природы (50—80-е гг. XX века) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 4 (30) : в 3 ч. Ч. I. С. 71.

² Евланов В. В. Указ. соч.

³ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 586.

⁴ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

в СССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды». Обязанность граждан СССР беречь природу и охранять ее богатства закреплялась в ст. 68 Конституции СССР.

Из изложенного можно сделать вывод о том, что Советским государством в период с 1950 по 1970-е гг. были приняты значительные меры государственно-правового регулирования сферы охраны природы, создана территориально-республиканская система управления природопользованием, практически во всех союзных республиках учреждены комитеты и комиссии по вопросам охраны природы при советах министров.

Однако, как отмечает ряд авторов, указанные меры не привнесли радикальных качественных изменений в природоохранную практику, имела место непоследовательность в решении экологических проблем, господство административно-командной системы не предполагало применения принципа рационального использования ресурсов⁵.

В это время, несмотря на значительное количество органов, участвующих в управлении охраной природы, отсутствовал единый планово-регулирующий, научно-методический, координационный и контрольный центр, наделенный достаточными полномочиями для реального и эффективного проведения природоохранных мероприятий исходя из общегосударственных интересов⁶.

Однако А. М. Галеева и М. Л. Курок в своих исследованиях высказывают иную точку зрения, согласно которой принципы бережного отношения к природе, ее охраны и воспроизводства с целью улучшения условий жизни и здоровья граждан были изначально заложены в основу системы социалистического государства, и только социализм способен в полной мере решать проблемы охраны природы всего человечества⁷.

В этот период, по мнению Г. А. Мурашина, в делах охраны природы важнейшая роль принадлежала органам прокуратуры, которые обеспечивали неуклонное исполнение природоохранительного законодательства⁸.

Принятый 30 ноября 1979 г. второй сессией Верховного Совета СССР десятого созыва закон «О прокуратуре СССР»⁹ способствовал расширению компетенции прокуроров в надзорной и координирующей деятельности по обеспечению законности и правопорядка, в том числе в природоохранной сфере.

Закон «О прокуратуре СССР», состоявший из 49 статей и 4 глав, закреплял принципы (впервые закрепились были принципы демократизации и гласности в деятельности органов прокуратуры), задачи прокурорской деятельности, основные направления надзора (общий надзор, надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, надзор за исполнением законов при рассмотрении уголовных и гражданских дел в судах, надзор на стадии исполнения приговоров), статус следственного аппарата органов прокуратуры, порядок деятельности коллегий органов прокуратуры, общеобязательный характер

⁵ См.: *Евланов В. В.* Указ. соч. Ч. 1. С. 71 ; *Макеева Е. Д.* Организация работы министерств и ведомств РСФСР в сфере охраны природы в 1950—1970 гг. // Вестник Вятского государственного университета. 2016. № 4. С. 49.

⁶ *Жмотов А. И.* Конституция СССР и совершенствование государственного управления охраной природы // Известия высших учебных заведений. Правоведение. Санкт-Петербургский государственный университет. 1978. № 1. С. 54.

⁷ См.: *Галеева А. М., Курок М. Л.* Об охране окружающей среды : сборник документов партии и правительства, 1917—1985 гг. М. : Политиздат, 1986. С. 6.

⁸ *Мурашин Г. А.* Роль правоохранительных органов в области окружающей среды // Охрана окружающей среды: управление, право : сборник научных трудов. Киев : Наукова думка, 1982. С. 78.

⁹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

приказов, инструкций и указаний Генерального прокурора СССР, порядок рассмотрения в органах прокуратуры предложений, заявлений и жалоб.

Как в рамках современного действующего законодательства, так и в период действия Закона о прокурорском надзоре СССР приоритетные направления общего надзора органов прокуратуры предопределены ключевыми интересами и потребностями государства и общества.

Целесообразно упомянуть ст. 10 Конституции СССР 1977 г., в силу которой земля, ее недра, воды, растительный и животный мир в их естественном состоянии являются неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории, находятся в ведении советов народных депутатов и предоставляются для использования гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям.

Таким образом, природные ресурсы конституционно признавались основой экономики социалистического строя, в связи с чем надзор прокуратуры в сфере охраны окружающей среды становился одним из приоритетных направлений работы органов прокуратуры, что, в свою очередь, требовало тщательной организации, планирования и системного подхода на данном участке прокурорской деятельности.

В конце 1970-х гг. попытки усиления надзора за исполнением природоохранительного законодательства принимаются во многих прокуратурах.

В качестве примера хотелось бы привести опыт работы органов прокуратуры Башкирской АССР, которыми в течение 1979 г. проведен ряд проверок исполнения лесного, земельного законодательства, законодательства об охране атмосферного воздуха. Так, прокуратурой г. Сибай на Сибайском руднике были выявлены факты длительного хранения в отвалах сотен тонн рудного сырья с богатым содержанием полезных ископаемых, Кумертауской прокуратурой на

углеразрезе были выявлены факты выборочной добычи угля с низкой зольностью¹⁰.

Однако отмечались и недостатки в работе органов прокуратуры Башкирской АССР при проведении проверок исполнения законодательства об охране недр ввиду отсутствия научно-методических разработок по его осуществлению.

Продовольственная программа СССР, принятая в мае 1982 г. в целях преодоления товарного дефицита, способствовала повышению особого внимания органов прокуратуры вопросам сохранности рыбных запасов и рек страны.

Прокуратурой СССР были приняты меры по усилению природоохранительного надзора в Урал-Каспийском бассейне, являющегося заповедной зоной. Значительной эффективности на данном участке работы способствовала практика привлечения браконьеров и виновных должностных лиц к уголовной ответственности, объявления предостережений, пропаганды среди населения бережного отношения к биоресурсам¹¹.

Приказ Генерального прокурора СССР от 15 сентября 1987 г. «О коренной перестройке общего надзора и повышении его роли в укреплении законности и правопорядка» закреплял, наряду с иными основополагающими направлениями надзорной деятельности, надзор в природоохранной сфере.

Для преодоления экологического кризиса и в связи с существенными недостатками в природоохранительной деятельности государственных органов ЦК КПСС и Советом министров СССР 7 января 1988 г. принято постановление «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»¹².

Данная перестройка в соответствии с п. 14 указанного постановления предусматривала новый подход к государственному регулированию правоотношений в сфере охраны природной среды, основанный на переводе предприятий

¹⁰ Аиткулов З. Х. Надзор за исполнением природоохранительного законодательства // Социалистическая законность. 1979. № 8. С. 47.

¹¹ Владимиров Э., Наземцев В. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране рыбных запасов // Социалистическая законность. 1985. № 1. С. 19—21.

¹² Собрание постановлений Правительства СССР. 1988. № 6. Ст. 14.

на принципы полного хозяйственного расчета и самофинансирования, широкой демократизации общественных отношений, переходе от административных к преимущественно экономическим методам управления.

Кроме того, в названном постановлении были закреплены важнейшие направления совершенствования природопользования, а именно: обеспечение эффективной координации деятельности всех учреждений, независимо от их ведомственной принадлежности, исходя из возложенной на республиканские и местные органы управления всей полноты ответственности за экологическую обстановку в соответствующих регионах, разработка и внедрение достижений научно-технического прогресса в области охраны вод, атмосферного воздуха, недр, земель, минеральных ресурсов, объектов животного и растительного мира и иные.

Новая программа охраны не могла не отразиться на прокурорском надзоре за исполнением природоохранного законодательства. Прокуратурой Приморского края, например, были приняты меры по совершенствованию координации деятельности с военной прокуратурой Тихоокеанского флота, с транспортными прокуратурами, контролирующими, природоохранными органами; особо значимые вопросы становились предметом обсуждений на коллегиях; в целях повышения уровня экологического образования и самосознания граждан активнее использовались средства массовой информации¹³.

Коренной перестройке подверглась тактика проведения проверочных мероприятий, т.е. теперь перед прокурором ставилась цель по раннему выявлению и предупреждению правонарушений. Опыт работы прокуратуры Приморского края подтверждает вышеизложенное: в г. Находка в октябре 1988 г. планировалась досрочная сдача в эксплуатацию мясокомбината в отсутствие локальных очистных сооружений, что явилось основанием для органов проку-

ратуры объявить предостережение о недопустимости нарушения норм законодательства должностному лицу Госагропрома РСФСР, ответственному за приемку¹⁴.

Практика привлечения специалистов в сфере природопользования к прокурорским проверкам способствовала расширению границ последних, а также более тщательному анализу причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

В целях обеспечения прокурорских работников методическими материалами Всероссийским научно-исследовательским институтом проблем укрепления законности и правопорядка в 1988 г. было разработано пособие «Использование помощи специалистов в работе прокурора по общему надзору»¹⁵, в котором достаточно подробно описывался порядок совместных с контролирующими органами, инспекциями и учреждениями проверок исполнения законов об охране вод, атмосферного воздуха, леса, земель и недр.

Качественно новым подходом в организации надзора в этом направлении явилось создание в период 1985—1986 гг. специализированных природоохранных прокуратур.

Создание природоохранных прокуратур, как показала практика, позволило на основании более глубокого и детального анализа статистических сведений, материалов контролирующих и правоохранительных органов иметь целостную картину состояния законности в сфере охраны природы, а также активизировать надзор.

Пример эффективности работы Западно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратуры: в 1987 г. Минлеспром СССР в отсутствие разрешительной на то документации приступил к строительству 76-километрового трубопровода для отвода стоков Байкальского целлюлозно-бумажного комбината в реку Иргут, что привело к прорубке просеки длиной 6 км.

¹³ Лихачев Г. Г. Предупредить экологические правонарушения // Социалистическая законность. 1988. № 6. С. 25—26.

¹⁴ Лихачев Г. Г. Указ. соч.

¹⁵ Григоренко В. Н. Использование помощи специалистов в работе прокурора по общему надзору : метод. пособие. М., 1988. С. 4—50.

Указанные действия были остановлены лишь после вмешательства прокуратуры¹⁶.

Серьезные опасения вызывала экологически неблагоприятная ситуация на Крайнем Севере, сложившаяся в связи с широко развернутой геологоразведочной работой. Так, в 1988 г. в результате загрязнения нефтепродуктами двух озер геологоразведочными экспедициями «Архангельскгеология» был причинен ущерб природе на сумму 730 тыс. руб.¹⁷ Прокурором Ненецкого автономного округа Архангельской области А. Н. Симоновым в 1989 г. было даже высказано предложение о создании Северной природоохранной прокуратуры в целях надзора за исполнением экологического законодательства на территории Крайнего Севера СССР. Однако решение о создании такой прокуратуры было принято Генеральной прокуратурой РФ только в начале 2017 г.¹⁸

Из изложенного можно сделать вывод о том, что, несмотря на значимые меры органов прокуратуры СССР, за столь короткий период времени существенных шагов по оздоровлению экологии сделать не удалось.

По мнению О. Г. Сороки¹⁹, занимавшего пост заместителя Генерального прокурора СССР в тот период, контроль природоохранных органов являлся неэффективным, о чем свидетельствовали многочисленные факты недобросовестного и сугубо ведомственного подхода в работе, не способствовавшие оздоровлению природной среды. Как отмечает автор, серьезные упущения наблюдались и в работе большинства органов прокуратуры, к таковым можно отнести: низкий уровень предупредительной и пропагандистской работы; слабая практика привлечения виновных должностных лиц за экологические преступления к уголовной ответственности;

неудовлетворительное качество следствия, носившее затяжной характер. В надзоре за рассмотрением уголовных дел указанной категории в суде прокуроры не проявляли настойчивость и принципиальность.

Кардинального обновления в условиях становления суверенного и независимого Российского государства требовала и судебноп-правовая система, что не могло не отразиться на системе органов прокуратуры.

В целях проведения судебной реформы и формирования законодательной базы правового демократического государства Верховным Советом РСФСР от 24 октября 1991 г. принято постановление «О Концепции судебной реформы РСФСР»²⁰ (далее — Концепция).

Следует отметить, что Концепцией был взят курс на утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной власти, не зависимой от законодательной и исполнительной.

Существенной трансформации должны были быть подвергнуты полномочия прокурора в целях усиления его правозащитной функции. Так, в п. 6 разд. 4 Концепции закреплялось следующее: «Постепенное отмирание общенадзорной функции прокуратуры не может повлиять на состояние законности в стране, если переход к рынку обеспечит внутренние естественные стимулы соблюдения законов».

Кроме того, в рамках Концепции и повышении роли суда предполагались отказ от эпитета «высший» по отношению к прокурорскому надзору, а также ряд преобразований общего надзора, в частности недопустимость проведения прокурорских проверок в отсутствие сведений о правонарушении, вмешательство прокурора впредь должно было носить предупредитель-

¹⁶ Сбитнев В., Ходий В. Просека у Байкала // Известия. 1987. 26 нояб.

¹⁷ Симонов А. Н. Крайний Север: проблемы экологии // Социалистическая законность. 1989. № 12. С. 36—37.

¹⁸ Генпрокуратура РФ создаст полярную прокуратуру в связи с развитием Арктики // URL: <http://tass.ru/obschestvo/4131033> (дата обращения: 25 июля 2017 г.).

¹⁹ Сорока О. Г. За оздоровление экологической обстановки // Социалистическая законность. 1988. № 9. С. 10—13.

²⁰ Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. «О Концепции судебной реформы» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

ный характер о его возможном обращении в суд, предусматривались ликвидация таких мер прокурорского реагирования, как предостережение о недопустимости нарушения закона и предписание, запрет приостанавливающей силы протеста и иные.

Положения Концепции должны были быть учтены при разработке закона РСФСР «О прокуратуре РСФСР».

Однако такой статус прокуратуры был отрицательно воспринят большинством прокурорских работников²¹, так как не соответствовал требованиям и условиям переходного периода; ставил под сомнение возможность реализации такой важнейшей задачи органов прокуратуры, как поддержание законности.

Особую важность для органов прокуратуры имело принятие Верховным Советом РСФСР 15 ноября 1991 г. постановления «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР»²², заложившего основополагающие принципы надзорной деятельности — принцип единства и централизации, которые в последующем легли в основу Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»²³.

В Конституции РФ²⁴, принятой 12 декабря 1993 г., прокуратуре посвящена ст. 129 в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура». Данной статьей регламентируется порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов, прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, в то время как полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ конкретизируются федеральным законом. Но вместе с тем именно

Конституция РФ обеспечила органам прокуратуры независимость от органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц и учреждений.

В связи с принятием Конституции РФ и с учетом разработанной Научно-исследовательским институтом укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре в 1994 г. концепции развития прокуратуры на переходный период 18 ноября 1995 г. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»²⁵ был изложен в новой редакции.

Статья 1 указанного Закона закрепила правовой статус прокуратуры РФ — в качестве единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Глава 2 разд. II Закона посвящена надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, что корреспондирует принципам правового демократического государства.

Таким образом, Конституция РФ и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» явились основополагающими законодательными актами, определившими место, статус прокуратуры, ее цели, задачи и направления деятельности в новом Российском государстве.

И несмотря на то, что прокуратуре предрекалось недолгое существование в качестве самостоятельного государственного органа в силу принципа разделения властей и обсуждалась возможность лишения ее исторически сформировавшихся полномочий, органы прокуратуры, в том числе специализированные, явились одним из инструментов построения правового

²¹ Бойков А. Д., Рябцев В. П., Скворцов К. Ф. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры. М. : НИИ проблем законности и правопорядка, 1998.

²² Постановление Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1661.

²³ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 8. Ст. 366.

²⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ).

²⁵ Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

государства и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ю. И. Скуратов в 1996 г., говоря о роли прокуратуры в укреплении законности и правопорядка, подчеркивал, «что сложившаяся в нашей стране система прокуратуры выдержала испытание временем. Она может без коренных структурных изменений служить надежным гарантом законности и правопорядка»²⁶.

Прокурорский надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина ставил перед собой весьма трудные задачи по решению существовавших правовых проблем, обусловленных социально-экономическими преобразованиями. В ряд приоритетных направлений прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина ставилась деятельность по обеспечению законности в сфере охраны окружающей среды и рациональному природопользованию, при этом использовался весь арсенал правовых средств, предоставленных прокурорам.

Среди таковых можно указать предупреждение экологических правонарушений, устранение нарушений норм законодательства об охране окружающей среды и причин, им способствующих, привлечение к установленной законом ответственности виновных лиц, принятие мер по возмещению ущерба, координация в борьбе с такого рода нарушениями, правотворческая деятельность органов прокуратуры, разъяснительная работа.

К другим направлениям деятельности органов прокуратуры, способствующим поддержанию благоприятной окружающей среды, относились надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а также участие прокурора в рассмотрении дел судами.

Существенных результатов на данном участке работы удалось достигнуть уже к середине

2000-х гг., благодаря не только практике прокурорского надзора, но и широкой научной дискуссии вокруг роли прокуратуры в борьбе с нарушениями в сфере охраны окружающей среды, разработке и внедрению научно-методических подходов в работе.

За период с 2006 по 2010 г. прокурорами выявлено около 1,3 млн нарушений природоохранного законодательства. По протестам прокуроров отменено и изменено около 40 тыс. незаконных правовых актов. О недопустимости нарушений экологического законодательства направлено предостережение почти 64 тыс. лиц. По представлениям прокуроров около 112 тыс. должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности. Судами удовлетворено более 127 тыс. исков прокуроров в защиту права на благоприятную окружающую среду. По инициативе прокуроров привлечено к административной ответственности около 200 тыс. лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено более 13 тыс. уголовных дел²⁷.

Высокие показатели работы органов прокуратуры по выявлению нарушений природоохранного законодательства, безусловно, свидетельствуют об активизации надзора, но при этом не приходится говорить о каком-либо улучшении и оздоровлении экологической ситуации в стране.

Причины этого кроются в несовершенстве правового регулирования данной сферы, бездействии контролирующих органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, дисбалансе между экономическими и экологическими интересами хозяйствующих субъектов.

Именно прокуратура, сочетающая роли координатора и органа надзора, призвана обеспечить неукоснительное соблюдение Конституции и исполнение природоохранного законодательства.

Из изложенного можно сделать вывод о том, что история становления и развития природоохранной деятельности органов прокуратуры

²⁶ Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12. С. 3.

²⁷ Паламарчук А. В., Бессарабов В. Г. История становления общего надзора и задачи органов прокуратуры по надзору за исполнением федерального законодательства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 6. С. 55.

в нашем государстве насчитывает более 40 лет. Однако, несмотря на то, что целесообразность надзора, в том числе в сфере охраны окружающей среды, ставилась под сомнение в период формирования Российского правового государства и преобразований в правоохранительной системе, он, учитывая многолетний историче-

ский опыт, традиции советской прокуратуры, по-прежнему является уникальным по своему многообразию и приоритетным направлением деятельности прокуратуры по обеспечению законности, соблюдению конституционных прав человека и гражданина в экологической сфере, сохранности природной среды.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аиткулов З. Х. Надзор за исполнением природоохранительного законодательства // Социалистическая законность. — 1979. — № 8.
2. Бойков А. Д., Рябцев В. П., Скворцов К. Ф. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры. — М. : НИИ проблем законности и правопорядка, 1998. — 92 с.
3. Владимиров Э., Наземцев В. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране рыбных запасов // Социалистическая законность. — 1985. — № 1. — С. 19—21.
4. Галеева А. М., Курок М. Л. Об охране окружающей среды : сборник документов партии и правительства, 1917—1985 гг. — М. : Политиздат, 1986. — 415 с.
5. Генпрокуратура РФ создаст полярную прокуратуру в связи с развитием Арктики // URL:<http://tass.ru/obschestvo/4131033>.
6. Григоренко В. Н. Использование помощи специалистов в работе прокурора по общему надзору : метод. пособие. — М., 1988. — 52 с.
7. Евланов В. В. Формирование территориально-республиканской системы управления охраной природы (50—80-е гг. XX века) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2013. — № 4 (30) : в 3 ч. — Ч. 1. — С. 70—78.
8. Жмотов А. И. Конституция СССР и совершенствование государственного управления охраной природы // Известия высших учебных заведений. Правоведение. Санкт-Петербургский государственный университет. — 1978. — № 1. — С. 53—59.
9. Лихачев Г. Г. Предупредить экологические правонарушения // Социалистическая законность. — 1988. — № 6. — С. 25—26.
10. Макеева Е. Д. Организация работы министерств и ведомств РСФСР в сфере охраны природы в 1950—1970 гг. // Вестник Вятского государственного университета. — 2016. — № 4. — С. 45—50.
11. Мурашин Г. А. Роль правоохранительных органов в области окружающей среды // Охрана окружающей среды: управление, право : сборник научных трудов. — Киев : Наукова думка, 1982. — 206 с.
12. Паламарчук А. В., Бессарабов В. Г. История становления общего надзора и задачи органов прокуратуры по надзору за исполнением федерального законодательства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. — 2011. — № 6. — С. 47—58.
13. Сбитнев В., Ходий В. Просека у Байкала // Известия. — 1987. 26 нояб.
14. Симонов А. Н. Крайний Север: проблемы экологии // Социалистическая законность. — 1989. — № 12. — С. 36.
15. Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. — 1996. — № 12.
16. Сорока О. Г. За оздоровление экологической обстановки // Социалистическая законность. — 1988. — № 9. — С. 10—13.

Материал поступил в редакцию 31 октября 2017 г.

И HISTORICAL ASPECTS OF THE FORMATION OF PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISION IN THE SPHERE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

BIZHANOVA Kamilla Aitberovna — Postgraduate of the Department of Court, Prosecutorial and Investigative Activities of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
camilla-23@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *Based on the analysis of the history of the formation and development of the activities of the prosecutor's office, as well as regulatory legal acts, the article considers the role and significance of this supervisory authority in the field of environmental protection and ensuring environmental safety in the period 1960-2000. The contribution and influence of the Soviet prosecutor's office in the protection of nature of the whole state is analyzed. The Soviet state, despite the significant measures taken in 1950-1970 in order to improve the environmental situation in the country, was not able to achieve high environmental performance indicators in full due to the inconsistency in solving environmental problems. At the same time, the adoption of the Law on the Public Prosecutor's Office of the USSR in 1979 facilitated the expansion of the competence of prosecutors in supervisory and coordinating activities to ensure law and order, as well as strengthening supervision, including in the environmental field. The author gives examples of the practice of prosecutorial activity of environmental prosecutors. It should be noted that the judicial reform of 1991 in the period of formation of a legal democratic state, the powers of the Prosecutor's Office had to be subjected to a significant transformation. Thus, in par. 6 of sec. 4 of the Concepts of Judicial Reform enshrined the following: "The gradual withering away of the public prosecutor's function cannot affect the state of law in the country, if the transition to the market will provide internal natural incentives for compliance with laws". However, as current practice shows, prosecutors, including specialized ones, are one of the tools to ensure and protect the constitutional rights of citizens to a favorable environment in a state governed by the rule of law.*

Keywords: *prosecutor's office, legality, prosecutor's supervision, ecology, environmental prosecutor's office, restructuring, judicial reform, the history of the prosecutor's office, the Soviet government.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aitkulov Z. H. Nadzor za ispolneniem prirodoohranitel'nogo zakonodatel'stva // Socialisticheskaya zakonnost'. — 1979. — № 8.
2. Bojkov A. D., Ryabcev V. P., Skvorcov K. F. Problemy razvitiya pravovogo statusa rossijskoj prokuratury. — M. : NII problem zakonnosti i pravoporyadka, 1998. — 92 s.
3. Vladimirov E., Nazemcev V. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov ob ohrane rybnyh zapasov // Socialisticheskaya zakonnost'. — 1985. — № 1. — S. 19—21.
4. Galeeva A. M., Kurok M. L. Ob ohrane okruzhayushchej sredy : sbornik dokumentov partii i pravitel'stva, 1917—1985 gg. — M. : Politizdat, 1986. — 415 s.
5. Genprokuratura RF sozdast polyarnuyu prokuraturu v svyazi s razvitiem Arktiki // URL:<http://tass.ru/obschestvo/4131033>.
6. Grigorenko V. N. Ispol'zovanie pomoshchi specialistov v rabote prokurora po obshchemu nadzoru : metod. posobie. — M., 1988. — 52 s.
7. Evlanov V. V. Formirovanie territorial'no-respublikanskoj sistemy upravleniya ohranoj prirody (50—80-e gg. XX veka) // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. — 2013. — № 4 (30) : v 3 ch. — Ch. 1. — C. 70—78.

8. *Zhmotov A. I.* Konstituciya SSSR i sovershenstvovanie gosudarstvennogo upravleniya ohranoj prirody // Izvestiya vysshih uchebnyh zavedenij. Pravovedenie. Sankt-Peterburgskij gosudarstvennyj universitet. — 1978. — № 1. — S. 53—59.
9. *Lihachev G. G.* Predupredit' ekologicheskie pravonarusheniya // Socialisticheskaya zakonnost'. — 1988. — № 6. — S. 25—26.
10. *Makeeva E. D.* Organizaciya raboty ministerstv i vedomstv RSFSR v sfere ohrany prirody v 1950—1970 gg. // Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2016. — № 4. — S. 45—50.
11. *Murashin G. A.* Rol' pravoohranitel'nyh organov v oblasti okruzhayushchej sredy // Ohrana okruzhayushchej sredy: upravlenie, pravo : sbornik nauchnyh trudov. — Kiev : Naukova dumka, 1982. — 206 s.
12. *Palamarchuk A. V., Bessarabov V. G.* Istoriya stanovleniya obshchego nadzora i zadachi organov prokuratury po nadzoru za ispolneniem federal'nogo zakonodatel'stva // Vestnik Akademii General'noj prokuratury RF. — 2011. — № 6. — S. 47—58.
13. *Sbitnev V., Hodij V.* Proseka u Bajkala // Izvestiya. — 1987. 26 noyab.
14. *Simonov A. N.* Krajnij Sever: problemy ekologii // Socialisticheskaya zakonnost'. — 1989. — № 12. — S. 36.
15. *Skuratov Yu. I.* Rol' prokuratury v uкреплении zakonnosti i pravoporyadka // Zakonnost'. — 1996. — № 12.
16. *Soroka O. G.* Za ozdorovlenie ekologicheskoy obstanovki // Socialisticheskaya zakonnost'. — 1988. — № 9. — S. 10—13.