

СИСТЕМА СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ ПРОКУРАТУР РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЧЕСКИЕ, ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ И ПРИНЦИПЫ ЕЕ ФОРМИРОВАНИЯ

Орловская Ирина Викторовна, Костромской государственный университет, Кострома, Россия, irinorlovskaya@yandex.ru,
<https://orcid.org/0000-0002-9215-7181>

Аннотация. Одним из эффективных механизмов обеспечения экологической безопасности является система природоохранных прокуратур. Автор предпринял попытку по-новому, с учетом современных реалий, определить место и роль природоохранных прокуратур в системе органов государственной власти, изучить исторические предпосылки формирования бассейнового (экосистемного) принципа организации работы природоохранной прокуратуры, раскрыть его содержание, проанализировать вопрос возможности повышения эффективности и действенности надзорной деятельности природоохранных прокуратур, созданных по бассейновому (экосистемному) принципу. В исследовании сформулировано авторское определение понятия «бассейновый принцип внутриведомственной организации природоохранных прокуратур», сделан вывод об эффективности такой формы внутриведомственной организации надзорной деятельности. В работе раскрыты позиции различных исследователей по вопросу целесообразности создания природоохранных прокуратур, в том числе организованных по бассейновому (экосистемному) принципу, и их дальнейшего расширения. Автором сформулированы практико-ориентированные предложения по повышению результативности работы природоохранных прокуратур за счет реформирования их структуры. Методологической базой работы служат общенаучные методы логического, сравнительно-правового, нормативно-правового анализа, использованы возможности исторического и междисциплинарного подхода к исследованию.

Ключевые слова: прокуратура, природоохранная прокуратура, специализированная прокуратура, прокурорский надзор, бассейновый принцип, экосистемный принцип, надзор, экология, экологические права, экологическая безопасность.

Для цитирования: Орловская И.В. Система специализированных природоохранных прокуратур Российской Федерации: исторические, организационно-правовые аспекты и принципы ее формирования // Вестник Костромского государственного университета. 2022. Т. 28, № 1. С. 180–192. <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2022-28-1-180-192>

Research Article

THE SYSTEM OF SPECIALISED ENVIRONMENTAL PROSECUTOR'S OFFICES OF THE RUSSIAN FEDERATION: HISTORICAL, ORGANISATIONAL AND LEGAL ASPECTS AND PRINCIPLES OF ITS FORMATION

Irina V. Orlovskaya, Kostroma State University, Kostroma, Russia, irinorlovskaya@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9215-7181>

Abstract. One of the effective mechanisms for ensuring environmental safety is the system of environmental prosecutor's offices. The author has made an attempt in a new way, taking into account modern realities, to determine the place and role of environmental prosecutor's offices in the system of public authorities, to study the historical prerequisites for the formation of the basin (ecosystem) principle of organising the work of the environmental prosecutor's office, to reveal its content, to analyse the possibility of improving the efficiency and effectiveness of the supervisory activities of environmental prosecutor's offices established on the basin (ecosystem) principle. The author's definition of the concept "basin principle of the intradepartmental organisation of environmental prosecutor's offices" is formulated in the study with the conclusion made about the effectiveness of this form of intradepartmental organisation of supervisory activities. The paper reveals the positions of various researchers on the feasibility of creating environmental prosecutor's offices, including those organised according to the basin (ecosystem) principle, and their further expansion. The author has formulated practice-oriented proposals to improve the effectiveness of environmental prosecutor's offices by reforming their structure. The methodological basis of the work includes the general scientific methods of logical, comparative legal, regulatory analysis with the possibilities of a historical and interdisciplinary approach to research used.

Keywords: prosecutor's office, environmental prosecutor's office, specialised prosecutor's office, prosecutor's supervision, basin principle, ecosystem principle, supervision, ecology, environmental rights, environmental safety.

For citation: Orlovskaya I.V. The system of specialised environmental prosecutor's offices of the Russian Federation: historical, organisational and legal aspects and principles of its formation. Vestnik of Kostroma State University, 2022, vol. 28, № 1, pp. 180–192 (In Russ.). <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2022-28-1-180-192>

XX в. знаменован зарождением экологических прав человека. В условиях непрекращающейся модернизации экономики повсеместно международное сообщество заговорило о необходимости обеспечения реализации экологических прав каждого, возникла потребность в современном и действенном механизме их обеспечения, реализации и защиты.

Одним из элементов российского внутригосударственного механизма защиты экологических прав должна была стать прокуратура. Возникновение в России надзорной деятельности за исполнением экологического законодательства предопределило именно выделение природоохранительной функции в качестве самостоятельной функции государства, и произошло это только в XX в.

Объективным фактором, решающим образом повлиявшим на изменение места и роли природоохранительной деятельности государства в системе его функций, явилось развитие научно-технической революции, которая неизбежно связана с многократно возросшим вовлечением окружающей природной среды в общественное производство, что, в свою очередь, вызывает негативные последствия в экологических системах [Байтин: 280].

Полагаем необходимым отразить социально-экономические условия, в которых формировалась экологическая функция государства, а за ней и прокурорский надзор за исполнением законов в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Ведь именно для надлежащей реализации экологической функции государства и были созданы природоохранные прокуратуры.

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 [Бижанова: 233].

В постановлении Верховного Совета СССР от 20.09.1972 «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов»¹ охрана природы признана одной из важнейших государственных задач, для решения которой СССР последовательно осуществляются мероприятия, направленные на улучшение охраны природы и обеспечение рационального использования природных ресурсов.

В самых верхах руководства страны неоднократно констатируется, «... что с стране сложилась тревожная, а местами кризисная экологическая обста-

новка... На грани экологического кризиса... бассейны Волги... Черного, Азовского, Каспийского и Балтийского морей и ряд других регионов...» (постановление Верховного Совета СССР от 27.11.1989 № 829-1 «О неотложных мерах экологического оздоровления страны»²).

Устанавливая основные векторы развития и совершенствования природоохранительного законодательства в качестве одной из мер по повышению эффективности соблюдения законодательства в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, Верховный Совет СССР³ поручил прокуратуре Союза ССР считать одним из основных направлений в деятельности по укреплению социалистической законности и правопорядка борьбу с нарушениями природоохранительного законодательства, принять дополнительные меры к предупреждению и пресечению нарушений законодательства об охране природы, к устранению причин и условий, им способствующих (п. 4).

Аналогичные поручения содержатся и в постановлении Верховного Совета СССР от 03.07.1985 «По отчету Генерального прокурора СССР о деятельности прокуратуры СССР по надзору за исполнением требований советских законов об укреплении правопорядка, охране прав и законных интересов граждан»⁴. Так, Верховный Совет СССР постановил Генеральному прокурору СССР и подчиненным ему прокурорам, руководствуясь решениями XXVI съезда КПСС и последующих Пленумов ЦК КПСС, Конституцией СССР, Законом о прокуратуре СССР, обеспечить дальнейшее повышение эффективности надзора за точным и единообразным исполнением законов государственными и общественными органами, должностными лицами, а также гражданами; принимать решительные меры по выявлению и своевременному устранению любых нарушений законности, борьбе с чуждыми социалистическому образу жизни явлениями; уделять при этом особое внимание строгому соблюдению требований законодательства об охране природы (абз. 2 п. 1).

Принятие вышеуказанных постановлений Верховного Совета СССР послужило отправной точкой для обособления такого вида прокурорской деятельности, как прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства.

Еще в 1988 г. Генеральный прокурор СССР А.Я. Сухарев отмечал: «Важным условием прогресса нашего общества стала охрана природы... Прокурорского надзора в этой сфере, по существу, не было. Все сводилось к регистрации ЧП, иногда под напо-

ром общественности к ответственности привлекались “мелкие сошки”. Дело дошло до того, что у зданий некоторых прокуратур люди устраивали демонстрации. Сейчас обстановка меняется, сознание грозящей опасности рождает всенародную борьбу за очищение земли, воды и атмосферного воздуха. По-иному встал вопрос о месте прокуратуры. Сформировано 16 специальных природоохранных прокуратур...» [Сухарев: 193].

«...1985–1986 гг. ...надвигающийся экологический кризис и особенно Чернобыльская трагедия вынудили государство усилить надзор за исполнением природоохранного законодательства. Были приняты меры к совершенствованию прокурорского надзора на экологически неблагоприятных территориях...» [Виноградов: 24].

В СССР 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» [Бижанова: 235].

В обозначенных условиях принимаются знаковые решения. В 1989 г. образовано Управление по надзору за исполнением природоохранного законодательства⁵. Впервые в отечественной истории Верховным Советом СССР Прокуратуре Союза ССР поручается расширить систему природоохранных прокуратур⁶ (п. 7). В 1990 г., накануне распада СССР, природоохранных прокуратур насчитывалось 110, из них две трети – в России [Виноградов: 24]. Но этого количества явно было недостаточно.

Складывающиеся политические, социально-экономические условия требовали принятия быстрого и неординарного решения в части выбора организационной формы внутриведомственного устройства системы природоохранных прокуратур, позволяющей повысить эффективность прокурорской деятельности на таком стратегически важном направлении.

И такая организационная форма функционирования сети природоохранных прокуратур была найдена, она получила название «бассейновая».

Одной из первых прокуратур, сформированных по бассейновому принципу, была Каспийская бассейновая прокуратура (на правах областной), однако наибольшую известность получила Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура. Приказом Генерального прокурора СССР А.Я. Сухарева от 27.04.1990 № 443ш «Об образовании прокуратуры»⁷ прокуратура со штатом 30 единиц была образована на правах областной с дислокацией в городе Калинин Калининской области (ныне г. Тверь, Тверская область).

Спустя 5 месяцев, в октябре 1990 г., приказом Генерального прокурора СССР № 647-ш⁸ были образованы 12 межрайонных природоохранных прокуратур, расположенных в городах, представляющих наибольшую экологическую опасность: Кострома, Кинешма, Череповец, Нижний Новгород, Ульяновск, Ярославль, Куйбышев, Саратов, Тверь, Осташков, Чебоксары и Казань.

В ноябре 1990 г. в сферу надзорной деятельности Волжской природоохранной прокуратуры вошла и Рязанская область, территорию которой пересекает приток Волги (приказ прокуратуры СССР от 11.11.90 г. № 705-ш⁹) с местом дислокации в г. Рязани.

В марте 1992 г., после упразднения прокуратуры Каспийского водного бассейна, приказом Генерального прокурора РСФСР В.Г. Степанкова (приказ от 04.01.1992 № 13-ш¹⁰) в подчинение Волжской межрегиональной прокуратуре были переданы Северо-Каспийская водная прокуратура, впоследствии переименованная в Астраханскую межрайонную природоохранную прокуратуру, и Нижневолжская водная прокуратура – ныне Волгоградская межрайонная природоохранная прокуратура (переименование – приказ прокуратуры РСФСР от 02.03.1992 № 208а-ш¹¹).

26 января 1998 г. приказом Генерального прокурора РФ № 34-ш¹² Волжская природоохранная прокуратура была переименована в Волжскую межрегиональную природоохранную прокуратуру.

Как следует из названия и организационной структуры, Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура была призвана осуществлять прокурорский надзор за исполнением законов, направленных на защиту окружающей среды и экологических прав граждан, в бассейне реки Волги. Поднадзорной территорией стала территория 14 регионов страны.

Учитывая напряженную экологическую обстановку в бассейне р. Волги, в Приволжском экономическом районе, создание такой прокуратуры в Поволжье было экологически, экономически и юридически аргументированным управленческим решением.

Складывающаяся эколого-экономическая обстановка в СССР и в Российской Федерации, физико-географические особенности территории страны позволяли констатировать, что административно-территориальный принцип построения органов прокуратуры не является универсальным и не в полной мере выполняет свои роли в реализации экологических функций государства.

Экологические правоотношения не могут быть поставлены в зависимость от территориального деления страны. Напротив, экологические правоотношения существуют не только вне административно-территориальных границ регионов, но и государств. Невозможно изменить водный режим рек с учетом административных границ, запретить воздуху перемещаться, водным биологическим ресурсам и дру-

гим водным животным, объектам животного мира мигрировать и т. д. Последствия экологических правонарушений развиваются под влиянием природных закономерностей, а не законодательных положений отдельно взятого государства, региона.

Аналогичным образом было обращено внимание и на тот факт, что не поставлены в зависимость от административно-территориального деления страны, его федеративного устройства и хозяйственные, государственно-правовые структуры, за исполнением законов которыми необходимо надзирать природоохранному прокурору.

Так, система управления водным хозяйством России строится на территориальном (бассейновом) принципе. Данный принцип был внедрен в работу еще в 60-х годах прошлого столетия и оправдывает себя по настоящее время. Природные рубежи водных объектов довольно часто не совпадают с административно-территориальным делением Российской Федерации, что чревато возникновением правовой неопределенности в части принятия мер правовой охраны водных объектов, расположенных на территории двух и более регионов, а также в части водопользования.

В современном Водном кодексе Российской Федерации¹³ аналогичный подход получил законодательное закрепление в ст. 3, согласно которой основным принципом водного законодательства является принцип регулирования водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход).

Именно бассейновый подход к управлению водным хозяйством и был взят за основу при решении вопроса об организации системы природоохранных прокуратур.

Первый Волжский межрегиональный природоохранный прокурор В.П. Виноградов довольно просто объяснил суть бассейновой концепции: «...Я глубоко убежден в том, что проблему великой русской реки Воли нельзя решить в отдельно взятом регионе. Волга – это единая экосистема, это целостный неделимый организм, расчленение которого не позволит ему нормально функционировать. А потому и надзорные функции должны осуществляться единым специализированным органом...» [Виноградов: 4].

В.П. Рябцевым отмечается, что «Научные основы формирования и деятельности специализированных прокуратур подверглись серьезному испытанию, когда в 1990-х гг. под воздействием местнических тенденций была ослаблена централизация транспортных, природоохранных, специализированных (в закрытых административных образованиях и на спецобъектах) прокуратур, которые были переподчинены непосредственно прокурорам субъектов Федерации. Это ослабило управляемость, ухудшило информационно-аналитическую работу, планирование, координацию и взаимодействие правоохранительных структур, дей-

ствующих в специализированных сферах правовых отношений» [Рябцев: 26].

По мнению сторонников исследуемой концепции, «именно такая структура позволяет иметь целостную картину состояния законности во всем Волжском бассейне, глубоко вникнуть в суть экологических проблем Волги, видеть перспективу, акцентировать внимание на более острых вопросах. Такой подход позволяет обеспечивать комплексный и последовательный характер работы по предупреждению и пресечению экологических правонарушений, позволяет на деле противостоять местническим и узковедомственным интересам в использовании природных ресурсов, что в конечном итоге способствует укреплению государственной целостности России»¹⁴.

В обозначенных условиях формирование системы природоохранных прокуратур по бассейновому принципу было решением своевременным, основанным на потребностях того времени.

Длительный период времени велись дискуссии о практической значимости создания и существования природоохранных прокуратур. В указанном контексте затрагивался вопрос о допустимости построения прокурорской системы не по принципу административно-территориального деления страны.

Вначале вопрос необходимости существования специализированных прокуратур, в том числе и Волжской природоохранной, был поставлен под сомнение даже и. о. Генерального прокурора РФ А.И. Ильющенко [Виноградов: 3].

Сторонников существования природоохранных прокуратур, в том числе и созданных по бассейновому принципу, было значительно больше.

Когда вопрос о природоохранной деятельности прокуратуры был вынесен на коллегию Генеральной прокуратуры РФ, бывший Генеральный прокурор РФ А.Я. Сухарев выступил в защиту природоохранного прокурорского надзора, убедительно доказывал его эффективность и отстаивал необходимость укрепления природоохранных прокуратур, их кадровой, технической и материальной обеспеченности, повышения их эффективности и завоевания достойного места в системе государственных правоохранительных и природоохранных органов, их деятельности по обеспечению законности в сфере охраны окружающей среды [Боголюбов: 49].

Профессор Э.Н. Жевлаков определенные надежды на улучшение экологической обстановки связывал с совершенствованием прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды и развитием сети природоохранных прокуратур [Жевлаков: 10].

Профессором Т.А. Ащурбековым подчеркивается: «Одной из важнейших тенденций современного правового развития становится «экологизация»

права, что обусловлено интенсивным развитием хозяйственной жизни, обострением в стране экологической ситуации. В связи с этим существенным образом возрастают надзорные задачи природоохранных прокуратур, которые в основном объективно функционируют не на административно-территориальных, а на иных экономико-организационных принципах. Учет этих принципов, развитие форм и направлений их деятельности при организационно-структурном построении природоохранных прокуратур укрепляют федеративные начала российской государственности» [Ашурбеков: 17].

Профессором В.Д. Ермаковым указывается на необходимость усиления прокурорского надзора за исполнением данного законодательства, развития сети природоохранных прокуратур и углубления специализации [Ермаков: 14].

Профессором А.А. Алексеевым акцентируется внимание на особом значении специализации для общенадзорной деятельности, в процессе которой осуществляются наблюдение и проверка сотен, если не тысяч законодательных актов, регулирующих самые разнообразные отношения [Алексеев: 8].

По мнению профессора Ю.Е. Винокурова, «осуществление надзора требует от прокуроров глубокого знания огромного числа законов и подзаконных актов, исполнение требований которых проверяется прокурором. Максимально глубокое знание требований всех действующих на территории РФ законов, методов выявления и устранения их нарушений одним прокурором практически невозможно. Решением этой проблемы и является специализация, существующая не только в прокуратуре, но и в судебной системе (коллегии по уголовным и гражданским делам), системе МВД и других правоохранительных органов» [Винокуров: 27].

В.П. Виноградов отмечал, что «...важнейшим условием повышения результативности прокурорского надзора должно стать дальнейшее развитие и совершенствование системы природоохранных прокуратур... Межрайонные природоохранные прокуратуры, действующие разрозненно и на ограниченных территориях, не могут эффективно решать проблемы, выходящие на уровень регионов, чтобы своевременно и квалифицированно реагировать на экологические правонарушения межрегионального характера...» [Виноградов: 25].

В таких условиях формировалась система природоохранных прокуратур. На территории бывших союзных республик, а потом и на территории современной России были образованы природоохранные прокуратуры (районного звена) при прокуратурах субъектов Российской Федерации (в период СССР – на правах областных), а также межрегиональные природоохранные прокуратуры специали-

зированной типа с правами прокуратуры субъекта, созданные по так называемому бассейновому (экосистемному) принципу (концепции).

Прокурорским надзором как отраслью юридической науки был позаимствован принцип водного законодательства и, в частности, принцип организации управления с учетом не только административно-территориального, но и природно-географического районирования страны. То есть специализированные природоохранные прокуратуры образуются применительно к бассейнам основных внутренних морей (Каспийская бассейновая прокуратура), рек (Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура), озер (Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура).

Изложенное свидетельствует, что именно в советской прокуратуре впервые была сформирована совершенно новая система внутриведомственного устройства специализированных природоохранных прокуратур, которая получила название «бассейновая».

С практической точки зрения бассейновый (экосистемный) принцип внутриведомственной организации системы природоохранных прокуратур – организационно-правовой механизм, призванный обеспечить большую гибкость, глубину, целенаправленность, последовательность и динамичность прокурорского надзора на закрепленной территории.

Для России такая форма внутриведомственной организации системы природоохранных прокуратур имеет большое практическое значение ввиду несовпадения границ бассейнов крупных водных объектов (например: Лена, Обь, Енисей и Волга) с административно-территориальными границами субъектов, в пределах которых они расположены. В таком случае оперативное, полное и достоверное получение целостной картины о состоянии законности в сфере охраны природы на конкретном природно-географическом участке возможно только за счет бассейнового (экосистемного) способа управления.

Исследуя процессы возникновения, развития, становления данной концепции, представляется возможным дать следующее определение бассейновому (экосистемному) принципу внутриведомственной организации системы природоохранных прокуратур – правило организации построения органов прокуратуры, основанное на эколого-территориальном объединении поднадзорных территорий на территории относительно замкнутой экосистемы – бассейна водного объекта, не связанное с административно-территориальным делением страны, позволяющее обеспечить экосистемный подход к решению вопросов оздоровления экологической ситуации в бассейне конкретного водного объекта и его частей.

Несмотря на тот факт, что о бассейновой системе внутриведомственного устройства природоохранных прокуратур не было ни одного упоминания в Законе СССР от 30.11.1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР»¹⁵ и нет ни одного упоминания в Законе о прокуратуре Российской Федерации¹⁶, эта модель устройства успешно реализуется на территории современной России.

С 20 сентября 2021 г. приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 01.07.2021 г. № 45-ш в Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре образованы Махачкалинская межрайонная природоохранная прокуратура (г. Махачкала), Дербентская межрайонная природоохранная прокуратура (г. Дербент), Северо-Каспийская межрайонная природоохранная прокуратура (г. Лаганы, Республика Калмыкия).

Таким образом, в настоящее время Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура включает в себя 19 межрайонных природоохранных прокуратур, осуществляющих надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и о природопользовании на территории 17 субъектов Российской Федерации, аппарат прокуратуры продолжает оставаться в г. Твери.

В целях усиления надзора за соблюдением законодательства в области охраны окружающей среды на Байкальской природной территории и в пределах Байкало-Ангарского бассейна, исполнения Федерального закона «Об охране озера Байкал», 1 декабря 2017 г. образована Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура (надзорная деятельность началась с 1 февраля 2018 г.) с местом дислокации в г. Иркутске и в г. Улан-Удэ. Полномочия Байкальского межрегионального природоохранного прокурора распространяются на территорию трех регионов: Иркутской области, Забайкалья и Республики Бурятия.

Удачный опыт такого бассейнового устройства природоохранных прокуратур лег в основу образования по бассейновому принципу в 2017 г. Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры.

На основании приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2017 г. № 11-ш¹⁷ образована Амурская бассейновая природоохранная прокуратура, которая осуществляет свою деятельность с 07.08.2017 г. Местом дислокации прокуратуры является г. Хабаровск. В ее состав входят семь межрайонных природоохранных прокуратур, охватывая территорию пяти регионов России: Забайкальского, Приморского, Хабаровского краев, Амурской и Еврейской автономной областей.

Река Амур – река федерального значения, является одним из основных рыбопромысловых водоемов Хабаровского края, воды которой подвергаются не-

гативному воздействию со стороны золото- и угледобывающих предприятий, промышленных центров и объектов коммунального хозяйства, расположенных в верховьях Амура¹⁸.

Таким образом, в России созданы и функционируют три межрегиональные природоохранные прокуратуры, организованные по бассейновому принципу. Подчинены такие прокуратуры напрямую Генеральному прокурору Российской Федерации, что говорит об их специфическом (неординарном) характере организационного устройства.

Анализ сайта Генеральной прокуратуры РФ¹⁹ показал, что по состоянию на 15.03.2020 г. всего при прокуратурах субъектов создано 42 специализированные природоохранные прокуратуры, а всего на территории Российской Федерации функционирует 73 природоохранные прокуратуры. Примечательно, что самое наименьшее число природоохранных прокуратур создано в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах. По состоянию на 15.03.2020 г. их было по одной в каждом из округов.

Современные исследователи в большинстве своем выступают за расширение сети природоохранных прокуратур, за повсеместное внедрение бассейнового (экосистемного) принципа организационного устройства системы природоохранных прокуратур.

На протяжении двадцати лет с предложением о необходимости расширения системы природоохранных прокуратур выступает и А.Ю. Винокуров, предлагая, чтобы хотя бы не менее одной такой прокуратуры было образовано в каждом субъекте Федерации. По его мнению, они смогли бы взять на себя основной объем природоохранной работы, возложенной на органы прокуратуры, в какой-то мере освободив от этой работы территориальные и другие прокуратуры [Винокуров: 27].

А.А. Демичев считает, что постепенно в каждом субъекте Российской Федерации должна быть создана межрайонная природоохранная прокуратура. Следующим звеном системы природоохранной прокуратуры должны быть межрегиональные природоохранные прокуратуры. Их создание возможно на основании разных принципов: бассейнового, территориального или иных. Главное, чтобы все межрайонные природоохранные прокуратуры входили в ту или иную межрегиональную природоохранную прокуратуру [Демичев: 18].

Таким образом, А.А. Демичев призывает отказаться от подчинения природоохранных прокуратур (с правами прокуратуры района) прокуратурам субъектов РФ, настаивая на подчинении их только специализированным межрегиональным природоохранным прокуратурам, для чего, безусловно, потребуются создание новых специализированных межрегиональных прокуратур.

С приведенными позициями следует согласиться. Представляется, что за прошедшие 35–40 лет такая модель организационного развития прокуратуры, как формирование узкоспециализированных подразделений, в полной мере себя оправдывает. Об этом свидетельствуют и показатели работы природоохранных прокуратур, качество и результативность принимаемых мер прокурорского реагирования, высокий уровень профессиональной квалификации таких прокурорских работников.

Видится необходимым создание по всей стране системы межрегиональных природоохранных прокуратур, в состав которых войдут межрайонные природоохранные прокуратуры, осуществляющие надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и о природопользовании на всей территории региона без исключения. При этом такие межрайонные природоохранные прокуратуры будут подчинены только специализированным межрегиональным природоохранным прокуратурам. Таким образом, должна быть полностью ликвидирована практика создания межрайонных природоохранных прокуратур при региональных прокуратурах.

При создании межрегиональных природоохранных прокуратур необходимо учесть границы бассейновых округов (их всего 21), перечень которых закреплен в ст. 28 Водного кодекса Российской Федерации (Балтийский, Окский, Енисейский, Крымский и др.), функционирующие в настоящее время межрегиональные природоохранные прокуратуры были созданы без учета границ таких бассейновых округов.

Полагаем возможным не согласиться с позицией, приведенной в литературе, о том, что «ввиду малой эффективности целесообразно ликвидировать межрайонные природоохранные прокуратуры в субъектах Российской Федерации, организовав специализированный прокурорский надзор на особо охраняемых природных объектах» [Красных].

Создание специализированных природоохранных прокуратур только на особо охраняемых природных объектах существенно уменьшит общее число природоохранных прокуратур и поднадзорную им площадь, что не отвечает государственным интересам по реализации природоохранительной функции и не будет способствовать эффективной реализации экологических прав каждого. Экологическая функция государства не ограничивается только сохранением особо охраняемых природных территорий, площадь которых составляет всего 240,4²⁰ млн га, а это только 13 % всей территории страны.

По нашему мнению, необходимо продолжить работу по внедрению бассейнового принципа организации прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства на территориях отдельных экосистем и крупных природных комплексов России,

предварительно устранив недостатки организации работы такой системы. Остановимся на некоторых из них.

В настоящее время в отдельных регионах функционирует одновременно несколько природоохранных прокуратур. Такие прокуратуры можно систематизировать следующим образом:

а) имеющие разную подчиненность: на территории Республики Татарстан свою деятельность осуществляет Казанская межрайонная природоохранная прокуратура, подчиненная Волжскому межрегиональному природоохранному прокурору, и Татарская природоохранная межрайонная прокуратура, подчиненная прокурору Республики Татарстан;

б) имеющие единую подчиненность: на территории Тверской области одновременно функционируют Тверская межрайонная природоохранная прокуратура, Осташковская межрайонная природоохранная прокуратура, подчиненные Волжскому межрегиональному природоохранному прокурору, кроме того, в региональном центре, а именно в г. Тверь, находится аппарат Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры; на территории республики Дагестан одновременно функционируют Махачкалинская природоохранная прокуратура и Дербентская природоохранная прокуратура, подчиненные Волжскому межрегиональному природоохранному прокурору; на территории Республики Коми находится сразу две природоохранные прокуратуры: Сыктывкарская природоохранная межрайонная прокуратура, Печорская природоохранная межрайонная прокуратура, подчиненные прокурору Республики Коми.

Из приказа прокурора Республики Коми от 18.01.2018 г. за № 7 (в ред. от 03.12.2019 г. № 193) «О разграничении компетенции территориальных прокуроров, природоохранных межрайонных прокуроров, прокуроров по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и Воркутинского межрайонного прокурора по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли»²¹ следует, что в данном случае дробление природоохранных прокуратур в пределах одного региона обосновано физико-географическими характеристиками региона, его экономическим развитием.

Какими обстоятельствами вызвано дробление природоохранных прокуратур, подчиненных одному межрегиональному прокурору в Республике Дагестан и в Тверской области, не ясно.

Если расстояние между Печорой и Сыктывкаром составляет около 600 км, площадь Республики Коми – более 416 тыс. кв. м, отдаленность и труднодоступность отдельных частей такого региона приводит к тому, что в зависимости от сезона проведение прокурорских проверок на территории поднадзорной Печорской межрайонной природоохранной прокуратуры

ры без использования вертолета бывает невозможно, то расстояние между Махачкалой и Дербентом – около 130 км, площадь всего региона 50 270 кв. м. Аналогичным образом, расстояние от Твери до Осташкова – в районе 180 км, а площадь всей Тверской области – всего 84 100 кв. м.

Кроме того, на территории Тверской области одновременно функционируют аппарат Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, Тверская межрайонная природоохранная прокуратура, Осташковская межрайонная природоохранная прокуратура, подчиненные межрегиональному прокурору, при этом совместные полномочия таких прокуроров распространяются только на часть территории региона. На оставшейся территории Тверской области надзор за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования осуществляет прокурор Тверской области, подчиненные ему прокуроры²².

Таким образом, за Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой закреплены только 22 района из 28, расположенных на территории Тверской области, и 6 городов из 9.

Разграничение компетенции между Тверской и Осташковской межрайонными природоохранными прокурорами осуществляется распоряжением Волжского межрегионального природоохранного прокурора от 04.12.2012 г. № 63/20р «О разграничении компетенции между Тверской и Осташковской межрайонными природоохранными прокуратурами»²³, согласно которому за Тверской межрайонной природоохранной прокуратурой закреплены 15 районов из 22 и 4 города из 6.

Такое дробление природоохранных прокуратур в пределах одного региона, имеющих единую подчиненность, но осуществляющих надзор за исполнением законов об охране окружающей среды не на всей территории этого субъекта, явно излишне.

Анализируя пример с Тверской областью, представляется, что если на территории региона создано три природоохранные прокуратуры (одна из них – это аппарат межрегиональной прокуратуры), то полномочия таких природоохранных прокуроров должны распространяться на всю территорию Тверской области, а не избирательно.

Каких-либо исследований, позволяющих обосновать необходимость функционирования на территории Тверской области одновременно трех природоохранных прокуратур с немалым штатом работников, в настоящее время не имеется. Тверская область в экологическом рейтинге регионов²⁴ за 2021 г. заняла 45 место из 85, что позволяет говорить об относительной экологичности такой территории.

В обозначенном случае с Тверской областью представляется обоснованным оставление только одной

природоохранной прокуратуры районного звена, а именно Тверской межрайонной природоохранной прокуратуры, полномочия которой распространялись бы на территорию всей Тверской области. Штатную численность такой межрайонной прокуратуры следовало бы увеличить за счет штата Осташковской межрайонной природоохранной прокуратуры. Такое реформирование позволило бы уменьшить федеральные расходы на искусственно «раздутый» штат природоохранных прокуратур на территории Тверской области.

Следует отметить, что в отдельных регионах межрайонные природоохранные прокуратуры функционируют с делением на две структурные единицы. Так, например, Нижегородская межрайонная природоохранная прокуратура Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры дислоцируется в г. Нижний Новгород и имеет свое «представительство» в г. Дзержинске, где на постоянной основе находятся сотрудники такой прокуратуры. Аналогичная ситуация с Казанской межрайонной природоохранной прокуратурой, которая дислоцируется в г. Казани и имеет «представительство» в г. Набережные Челны.

Таким образом, для того чтобы осуществлять действенный надзор за исполнением экологического законодательства на территории региона, не требуется создавать две самостоятельные межрайонные прокуратуры со своим штатом работников.

Представляется, что в случае с Дербентской и Махачкалинской природоохранными прокуратурами Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры следовало бы поступить так же, оставив только Махачкалинскую межрайонную природоохранную прокуратуру, увеличив ее штат за счет штата Дербентской природоохранной прокуратуры и расположив в г. Дербенте «представительство» прокуратуры.

Аналогичным образом возможно поступить с Тверской и с Осташковской межрайонными природоохранными прокуратурами Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, образовав в Осташкове «представительство» природоохранной прокуратуры.

Обоснованным видится функционирование нескольких природоохранных прокуратур в пределах одного региона только в случае, если их существование оправдано физико-географическими характеристиками региона (отдаленностью крайних точек региона, значительной площадью региона (например, Республика Коми, Якутия, Тюменская область), труднодоступностью местности, наличием ООПТ федерального значения), его экономическим развитием (например, в случае сосредоточения на небольшой территории (как правило, отдаленной от регионального административного центра) большого

числа предприятий, добывающих природные ресурсы) и в других исключительных случаях.

Никакой критике не подвергается факт существования на территории одного региона межрайонных природоохранных прокуратур, имеющих разную подчиненность.

На территории Республики Татарстан свою деятельность осуществляет Казанская межрайонная природоохранная прокуратура, подчиненная Волжскому межрегиональному природоохранному прокурору, и Татарская природоохранная межрайонная прокуратура, подчиненная прокурору Республики Татарстан.

Согласно п. 3 распоряжения Генерального прокурора РФ от 13.06.2018 № 360/7р «О территориальном разграничении компетенции прокуроров субъектов Российской Федерации и природоохранных прокуроров (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации)»²⁵ полномочия Волжского межрегионального природоохранного прокурора в пределах компетенции распространяются на территории Республики Татарстан в пределах 22 районов республики из 43 и 2 городских округов из 14.

На оставшейся территории Республики Татарстан надзор за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования осуществляет республиканская прокуратура в лице структурного подразделения – Татарской природоохранной межрайонной прокуратуры.

Мотивы такого организационного устройства природоохранных прокуратур в пределах одного региона не ясны. В экологическом рейтинге регионов²⁶ за 2021 г. Республика Татарстан разместилась на 43 месте из 85. При этом верификационные исследования, подтверждающие необходимость дублирования природоохранных прокуратур в этом регионе, также отсутствуют.

Осуществление в пределах одного региона, в данном случае Республики Татарстан, надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользования природоохранными прокуратурами, имеющими разную подчиненность, не вполне оправдано. Такая структура не позволяет полно и оперативно аккумулировать информацию о состоянии законности в анализируемой сфере на территории всего субъекта, что само по себе затрудняет принятие комплексных мер по повышению эффективности осуществления надзорных и иных полномочий, в том числе и по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в пределах такого региона.

Довольно сложно представить и тот факт, что природными процессами, самой природой можно управлять, создавать для них какие-то границы, в том числе и в виде границ компетенции природоохранных

прокуроров в пределах одного субъекта Российской Федерации.

Представляется абсолютно логичным присоединение Татарской природоохранной межрайонной прокуратуры, подчиненной прокурору Республики Татарстан, к Казанской межрайонной природоохранной прокуратуре, подчиненной Волжскому межрегиональному природоохранному прокурору.

При анализе распоряжения Генерального прокурора РФ от 13.06.2018 № 360/7р обращает на себя внимание тот факт, что Костромская, Волгоградская, Рязанская, Саратовская области не полностью поднадзорны межрайонным природоохранным прокурорам, входящим в систему Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры. Изложенное приводит к тому, что одновременно на территории перечисленных регионов надзор за исполнением экологического законодательства осуществляет и Волжский межрегиональный природоохранный прокурор, и соответствующий прокурор субъекта, но каждый – на закрепленной за ним территории. Последствия такого устройства системы органов прокуратуры в перечисленных субъектах аналогичны вышеприведенным на примере Республики Татарстан.

Учитывая изложенное, экосистемный (бассейновый) принцип внутриведомственной организации природоохранных прокуратур требует доработки. Для этого необходимо провести структурную ревизию системы природоохранных прокуратур и ее реформирование в целях: исключения фактов искусственного «раздувания» числа межрайонных природоохранных прокуратур в пределах одного региона, равномерного распределения служебных нагрузок между работниками таких прокуратур, обеспечения труднодоступных местностей «представительствами» природоохранных прокуратур.

В свою очередь требует законодательной проработки вопрос определения границ бассейна водных объектов, на территории которого в последующем должны быть созданы межрайонные природоохранные прокуратуры, объединенные в межрегиональную природоохранную прокуратуру. Для этого необходимо учитывать эколого-географические характеристики таких водных объектов и их частей, а также границы бассейновых округов.

Так, еще в 1990 г. при образовании межрайонных природоохранных прокуратур Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры было обращено внимание прокуратуры СССР на необходимость учета не только непосредственной площади бассейна р. Волги, но и его частей. Как указывалось выше, приказом прокуратуры СССР в ноябре 1990 г. в сферу надзорной деятельности Волжской природоохранной прокуратуры вошла и Рязанская область, территорию которой пересекает приток Волги.

Представляется обоснованным отнесение к бассейну водного объекта, поднадзорному межрегиональной природоохранной прокуратуре, не только самого водного объекта, но и его частей (притоков, водотоков, водоемов и т. д.). Данный вывод сделан исходя из анализа термина «бассейн водного объекта», ранее установленного в ст. 1 Водного кодекса РФ²⁷ от 16.11.1995 г., но отсутствующего в действующем Водном кодексе.

Изложенное позволяет заключить, что процесс учреждения и внедрения системы специализированных природоохранных прокуратур можно разделить на 4 этапа, каждый из которых имеет свои специфические признаки:

Первый этап (с 1950 до 1985 гг.) – выделение природоохранительной функции в качестве самостоятельной функции государства. Данный период характеризуется многократным увеличением антропогенного воздействия на окружающую природную среду за счет развития научно-технического потенциала страны. На общегосударственном уровне охрана природы впервые признается одной из важнейших государственных задач, для решения которой возникла потребность в совершенствовании правового регулирования и системы государственного управления, контроля и надзора в области охраны природы и рационального использования природных ресурсов.

Второй этап (с 1985 до 1992 гг.) – формирование и обособление прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства как вида прокурорской деятельности. Данный исторический период знаменует техногенными авариями и катастрофами, Чернобыльской трагедией. В связи с этим борьбу с нарушениями природоохранительного законодательства Верховный Совет СССР постановил прокуратуре Союза ССР считать одним из основных направлений в деятельности по укреплению социалистической законности и правопорядка. Были образованы первые специализированные природоохранные прокуратуры. В 1989 г. создано Управление по надзору за исполнением природоохранного законодательства Прокуратуры Союза ССР. В целях реализации поручения о расширении системы природоохранных прокуратур была сформирована бассейновая (экосистемная) модель внутриведомственного устройства системы природоохранных прокуратур. В 1990 г. была образована по бассейновому принципу Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура.

Третий этап (с 1992 по 2016 гг.) – переходный период: анализ, оценка практической значимости и эффективности работы природоохранных прокуратур, в том числе и созданных по бассейновому принципу. В обозначенный период активно на уровне руководства Генеральной прокуратуры РФ, в научных кругах ведутся дискуссии относительно целе-

сообразности функционирования природоохранных прокуратур и допустимости построения прокурорской системы не по принципу административно-территориального деления страны. Окончание периода знаменовано разработкой концепции развития системы межрегиональных природоохранных прокуратур по бассейновому принципу (в бассейнах самого большого озера планеты – Байкал, крупных рек Сибири и Дальнего Востока).

Четвертый этап (с 2017 г. по настоящее время) – период внедрения и повсеместного распространения бассейновой модели внутриведомственной организации системы природоохранных прокуратур. В 2017 г. созданы Амурская и Байкальская межрегиональные природоохранные прокуратуры, в 2021 г. расширена система Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры. Продолжается работа по расширению сети межрайонных природоохранных прокуратур для большего охвата территории.

Таким образом, проблема обеспечения экологической безопасности стала важнейшей составляющей национальной безопасности России. Особую роль в деле охраны окружающей природной среды призваны сыграть органы прокуратуры, являющиеся одной из основных опор государственной власти и главным инструментом обеспечения верховенства закона, экологической безопасности государства. Достижение высоких результатов работы на обозначенном направлении возможно при условии формирования системы узкопрофильных государственных органов, специализирующихся в сфере охраны окружающей природной среды и обеспечении экологической безопасности. К таким органам следует отнести и систему природоохранных прокуратур, являющуюся сравнительно новым и неординарным государственным органом, созданным во времена СССР и успешно функционирующим в современной России.

В свою очередь создание целостной системы природоохранных прокуратур должно сопровождаться: созданием природоохранных прокуратур в каждом регионе; уравниванием численности природоохранных прокуратур в каждом из федеральных округов, в том числе за счет исключения необоснованных фактов дробления природоохранных прокуратур в пределах одного субъекта Российской Федерации; укреплением и расширением системы межрегиональных природоохранных прокуратур; исключением практики ограничения полномочий природоохранного прокурора по территориальному принципу в границах субъекта, в котором он осуществляет свою деятельность; активным внедрением бассейнового (экосистемного) принципа организации системы природоохранных прокуратур на территориях отдельных экосистем и крупных природных комплексов России.

Примечания

¹ О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов: Постановление Верховного Совета СССР от 20.09.1972 № 3351-VIII. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_7902.htm (дата обращения: 01.01.2020).

² О неотложных мерах экологического оздоровления страны: Постановление Верховного Совета СССР от 27.11.1989 № 829-1. URL: https://rusneb.ru/catalog/000202_000006_18cbcd3b-3254-4e03-8b85-15f9b9544e89_16994/ (дата обращения: 30.09.2021).

³ О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов: Постановление Верховного Совета СССР от 03.07.1985 № 2764-XI. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_12798.htm (дата обращения: 01.12.2019).

⁴ По отчету Генерального прокурора СССР о деятельности прокуратуры СССР по надзору за исполнением требований советских законов об укреплении правопорядка, охране прав и законных интересов граждан: Постановление Верховного Совета СССР от 03.07.1985. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_12796.htm (дата обращения: 01.01.2020).

⁵ Об изменении структуры Прокуратуры Союза ССР: Приказ Генерального прокурора СССР от 4 марта 1989 г. // Социалистическая законность. 1989. № 6. С. 71.

⁶ О неотложных мерах экологического оздоровления страны: Постановление Верховного Совета СССР от 27.11.1989 № 829-1. URL: https://rusneb.ru/catalog/000202_000006_18cbcd3b-3254-4e03-8b85-15f9b9544e89_16994/ (дата обращения: 30.09.2021).

⁷ Приказ Генерального прокурора СССР от 27.04.1990 № 443ш «Об образовании прокуратуры»: Волжские прокуроры от Осташкова до Астрахани. Кострома: ГУИПП «Кострома», 2000. С. 10.

⁸ Приказ Генерального прокурора СССР от 05.10.1990 № 647-ш «Об образовании прокуратур»: Волжские прокуроры от Осташкова до Астрахани. Кострома: ГУИПП «Кострома», 2000. С. 11–12.

⁹ Приказ Генерального прокурора СССР от 11.11.90 № 705-ш «Об образовании прокуратуры»: Волжские прокуроры от Осташкова до Астрахани., Кострома: ГУИПП «Кострома», 2000. С. 12.

¹⁰ Приказ Генерального прокурора СССР от 04.01.1992 № 13-ш «Об упразднении прокуратуры Каспийского водного бассейна и переподчинении межрайонных водных прокуратур»: Волжские прокуроры от Осташкова до Астрахани. Кострома: ГУИПП «Кострома», 2000. С. 13.

¹¹ Приказ прокуратуры РСФСР от 02.03.1992 № 208а-ш «О переименовании прокуратур»: Волжские прокуроры от Осташкова до Астрахани. Кострома: ГУИПП «Кострома», 2000. С. 14.

¹² Приказ Генерального прокурора РФ от 26.01.1998 № 34-ш «О Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре»: Волжские прокуроры от Осташкова до Астрахани. Кострома: ГУИПП «Кострома», 2000. С. 16.

¹³ Водный кодекс Российской Федерации: от 03.06.2006 № 74-ФЗ: (ред. от 30.12.2021) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60683/ (дата обращения: 01.02.2022).

¹⁴ Интервью с В.П. Виноградовым // Гарант: справ. правовая система. URL: <https://base.garant.ru/974375/> (дата обращения: 01.02.2022).

¹⁵ Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-X «О прокуратуре СССР» // КонсультантПлюс: справ. правовая система. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=44512#y9pyZxSdXsMZwzw7> (дата обращения: 01.02.2022).

¹⁶ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 01.02.2022).

¹⁷ Об образовании Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры: Приказ Генерального прокурора РФ от 14 марта 2017 года № 11-ш // Гарант: справ. правовая система. URL: <https://base.garant.ru/71789762/> (дата обращения: 01.01.2020).

¹⁸ История прокуратуры. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/abpp/about-the-proc/history> (дата обращения: 01.11.2021).

¹⁹ Специализированные прокуратуры. URL: <https://genproc.gov.ru/structure/specific/> (дата обращения: 15.03.2020).

²⁰ Площадь заповедных территорий России в 2019 г. увеличится на 2 млн гектаров. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/ploshchad_zapovednykh_territoriy_rossii_v_2019_g_uvelichitsya_na_2 mln_ gektarov/ (дата обращения: 14.02.2022).

²¹ О разграничении компетенции территориальных прокуроров, природоохранных межрайонных прокуроров, прокуроров по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и Воркутинского межрайонного прокурора по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли: приказ прокурора Республики Коми от 18.01.2018 за № 7: (в ред. от 03.12.2019 № 193). URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_11/documents/normative-act (дата обращения: 30.11.2021).

²² О территориальном разграничении компетенции прокуроров субъектов Российской Федерации и природоохранных прокуроров (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации): Распоряжение Генерального прокурора РФ от 13.06.2018 № 360/7р. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/>

documents/normative-act?item=4764058 (дата обращения: 01.02.2022).

²³ О разграничении компетенции между Тверской и Осташковской межрайонными природоохранными прокуратурами: распоряжение Волжского межрегионального природоохранного прокурора от 04.12.2012 № 63/20р. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/vmtp/documents/normative-act> (дата обращения: 30.11.2021)

²⁴ Национальный экологический рейтинг. URL: <https://greenpatrol.ru/ru/stranica-dlya-obshchego-reytinga/ekologicheskii-reyting-subektov-rf?tid=418> (дата обращения: 13.02.2022).

²⁵ О территориальном разграничении компетенции прокуроров субъектов Российской Федерации и природоохранных прокуроров (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации): Распоряжение Генерального прокурора РФ от 13.06.2018 № 360/7р. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents/normative-act?item=4764058> (дата обращения: 30.11.2021).

²⁶ Национальный экологический рейтинг. URL: <https://greenpatrol.ru/ru/stranica-dlya-obshchego-reytinga/ekologicheskii-reyting-subektov-rf?tid=418> (дата обращения: 14.02.2022).

²⁷ Водный кодекс Российской Федерации: от 16.11.1995 № 167-ФЗ (ред. от 31.12.2005). КонсультантПлюс: справ. правовая система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8366/ (дата обращения: 14.02.2022).

Список литературы

Алексеев А.А. Общий надзор: проблемы и перспективы // Законность. 1998. № 2. С. 6–11.

Аишурбеков Т.А. Российская прокуратура на новом этапе трансформации правовой системы: контуры новой доктрины ее развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2008. № 2 (4). С. 15–19.

Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. 301 с.

Бижанова К.А. Исторические аспекты формирования прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 7 (92). С. 232–242.

Боголюбов С.А. Стремление к законности в сфере охраны окружающей природной среды // Законность в Российской Федерации: вызовы эпохи (Сухаревские чтения). М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. 292 с.

Виноградов В.П. Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна. М.: МНЭПУ, 2000. 99 с.

Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник / Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров, А.Б. Карлин, А.Ф. Козусев. М.: Высшее образование, 2005. 460 с.

Демичев А.А. Природоохранная деятельность органов прокуратуры // Экологическое право. 2018. № 3. С. 17–19.

Ермаков В.Д. Экологические преступления в России и прокурорский надзор в сфере охраны окружающей природной среды. М.: Изд. центр «Анкил», 1996. 95 с.

Жевлаков Э.Н. Уголовно-правовая охрана природной среды в Российской Федерации. М.: Интел-Синтез, 1997. 231 с.

Красных В.А. Развитие системы органов прокуратуры в условиях административной реформы. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1236315> (дата обращения: 08.02.2020).

Рябцев В.П. Развитие теоретических основ организации деятельности прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 2 (34). С. 23–29.

Сухарев А.Я. XIX Всесоюзная партийная конференция и проблемы перестройки прокурорского надзора // Избр. труды. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. С. 187–202.

References

Alekseev A. *Obshchii nadzor: problemy i perspektivy* [General supervision: problems and prospects]. *Zakonnost'* [Legality], 1998, № 2, pp. 6-11. (In Russ.)

Ashurbekov T.A. *Rossiiskaia prokuratura na novom etape transformatsii pravovoi sistemy: kontury novoi doktriny ee razvitiia* [Russian Prosecutor's office at a new stage of transformation of the legal system: contours of a new doctrine of its development]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation], 2008, № 2 (4), pp. 15-19. (In Russ.)

Baitin M.I. *Sushchnost' i osnovnye funktsii sotsialisticheskogo gosudarstva* [The essence and main functions of the socialist state]. Saratov, Izd-vo Sarat. un-ta Publ., 1979, 301 p. (In Russ.)

Bizhanova K.A. *Istoricheskie aspekty formirovaniia prokurorskogo nadzora v sfere okhrany okruzhaiushchei sredy* [Historical aspects of the formation of prosecutorial supervision in the field of environmental protection]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual problems of Russian law], 2018, № 7 (92), pp. 232-242. (In Russ.)

Bogolyubov S.A. *Stremlenie k zakonnosti v sfere okhrany okruzhaiushchei prirodnoi sredy* [Striving for legality in the field of environmental protection]. *Zakonnost' v Rossiiskoi Federatsii: vyzovy epokhi (Sukharevskie chteniia)* [Legality in the Russian Federation: challenges of the Epoch (Sukharev readings)]. Moscow, Akademiia general'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii Publ., 2016, 292 p. (In Russ.)

Vinogradov V.P. *Obespechenie sredstvami prokurorskogo nadzora ekologicheskoi bezopasnosti na territorii*

Volzhsкого basseina [Provision of prosecutorial supervision environmental security in the territory of the Volga basin]. Moscow, MNEPU Publ., 2000, 99 p. (In Russ.)

Vinokurov E.Yu. *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor's supervision]. Moscow, Vyshee obrazovanie Publ., 2005, 460 p. (In Russ.)

Demichev A.A. *Prirodookhrannaia deiatel'nost' organov prokuratury* [Environmental protection activities of the Prosecutor's Office]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 2018, № 3, pp. 17-19. (In Russ.)

Ermakov V.D. *Ekologicheskie prestupleniia v Rossii i prokurorskii nadzor v sfere okhrany okruzhaiushchei prirodnoi sredy* [Environmental crimes in Russia and prosecutor's supervision in the field of environmental protection]. Moscow, Izd. tsentr "Ankil" Publ., 1996, 95 p. (In Russ.)

Zhevlakov E.N. *Ugolovno-pravovaia okhrana prirodnoi sredy v Rossiiskoi Federatsii* [Criminal and legal protection of the natural environment in the Russian Federation]. Moscow, Intel-Sintez Publ., 1997, 231 p. (In Russ.)

Krasnykh V.A. *Razvitie sistemy organov prokuratury v usloviakh administrativnoi reformy* [Development of the system of prosecutor's offices in the con-

text of administrative reform]. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1236315> (access date: 08.02.2020). (In Russ.)

Ryabtsev V.P. *Razvitie teoreticheskikh osnov organizatsii deiatel'nosti prokuratury* [Development of theoretical foundations of the organization of the Prosecutor's office]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation], 2013, № 2 (34), pp. 23-29. (In Russ.)

Sukharev A.Ya. *XIX Vsesoiuznaia partiinaia konferentsiia i problemy perestroiki prokurorskogo nadzora* [XIX All-Union Party Conference and problems of restructuring of prosecutorial supervision]. *Izbrannye trudy* [Selected works]. Moscow, Akademiia General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii Publ., 2017, pp. 187-202. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 29.11.2021; одобрена после рецензирования 14.12.2021; принята к публикации 09.02.2022.

The article was submitted 29.11.2021; approved after reviewing 14.12.2021; accepted for publication 09.02.2022.