

ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ОБЪЕКТ И ПРЕДЕЛЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Артемченкова Лилия Михайловна

магистрант Института прокуратуры Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, РФ, г. Москва

The concept, the subject, the object and frameworks of the prosecutor's supervision over observance of civil rights on favorable environment

Liliya Artemchenkova

Master's Degree Student of Public Prosecution Institute of Kutafin Moscow State Law University, Russia, Moscow

Аннотация. В статье рассматривается проблема определения предмета, объекта и пределов прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Abstract. The article deals with the problem of determining the subject, the object and frameworks of the prosecutor's supervision over observance of civil rights on favorable environment.

Ключевые слова: прокурорский надзор; окружающая среда; предмет; объект; пределы.

Keywords: prosecutor's supervision; environment; subject; object; frameworks.

В результате своей жизнедеятельности человек преобразует природную среду, в которой обитает. Также резкий скачок прогресса и промышленная революция в своем взаимодействии спровоцировали изменение окружающей среды. Образование газового кратера «Дарваза» в Туркменистане, взрыв нефтяной платформы в Мексиканском заливе, последствия экоцида во время вьетнамской войны – можно привести еще множество примеров экологических происшествий, последствия которых силами всего мира удастся исправить еще не скоро. В связи с этим сохранение благоприятной окружающей среды можно определить как глобальную проблему современности. Сложившаяся обстановка определяет необходимость применения не только специфических мер по выявлению, пресечению и недопущению впредь нарушений в сфере природоохранного законодательства, но и ликвидацию источников их возникновения. Для реализации эффективной деятельности по предотвращению нарушений природоохранного законодательства превалирующее значение имеют органы прокуратуры

Российской Федерации. Своевременному выявлению нарушений законов способствует оперативность прокурорских проверок соблюдения требований экологического законодательства, благодаря чему возможно принять меры по возмещению нанесенного ущерба природе, а впоследствии и по ее восстановлению. Таким образом, следствием увеличения проверочных мероприятий как правоохранительных органов, так и органов прокуратуры становится увеличение выявленных нарушений в указанной сфере. В целях эффективности осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду необходимо определить такие понятия, как «предмет», «объект» и «пределы надзора», что в настоящий момент является одним из наиболее важных вопросов в теории. В науке прокурорского надзора точное определение прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду отсутствует. Если обратиться к определению указанного понятия, то под «предметом» следует понимать: «Тот (то), на кого (что) направлена мысль, какое-нибудь действие, объект» [7, с. 944] или «Тема, условие, то, что служит содержанием мысли, речи, на что направлена деятельность познания» [10]. До принятия Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [8] предмет прокурорского надзора законодательно не закреплялся, в связи с чем многие ученые по-разному определяли предмет прокурорского надзора и соотносили это понятие с объектом надзора [4, с. 136]. В настоящее время определение предмета прокурорского надзора закреплено в статье 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [8]. Кроме того, для определения предмета надзора в рассматриваемой сфере следует обратиться к статье 26 указанного закона, согласно которому предметом надзора определяется, в том числе, соблюдение прав и свобод человека и гражданина соответствующими органами, их должностными лицами и иными субъектами, круг которых соответствует тому, что приведен в статье 21. Осуществляя надзор в рассматриваемой сфере, прокурор должен в соответствии с определенными полномочиями обеспечить защиту не только интересов государства, но также и прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, при определении понятия предмета прокурорского надзора содержание статьи 26 Федерального закона является его составной частью. Определив особенности сущности предмета прокурорского надзора, представляется возможным сформулировать его как исполнение законов органами, а также их должностными и иными лицами, перечисленными в законе, реализация принимаемых ими актов, а также соблюдение прав и свобод человека и гражданина указанными органами и лицами.

Аналогичное мнение высказывалось в разные годы такими известными исследователями, как, например, В.И. Басков и Б.В. Коробейников, которые определяли предмет прокурорского надзора как соблюдение юридическими и физическими (должностными) лицами Конституции Российской Федерации и исполнение ими законов [6, с. 512]. Поскольку соблюдение норм Конституции Российской Федерации и требований законов обязательно для всех юридических и физических лиц, на которых они распространяются, то предмет прокурорского надзора – законность в деятельности поднадзорных объектов.

Предмет прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду включает в себя:

- юридически значимые действия или бездействие;
- юридически значимые процессуальные решения.

Некоторые ученые, например В.В. Долежан и С.В. Борисов, определяют предмет и объект прокурорского надзора как тождественные понятия. Так, С.В. Борисов указывает на интерпретацию перечисленных категорий в словаре С.И. Ожегова, в котором четкого различия между ними, по сути, не проводится [3, с. 208]. Объект прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду соединяет в себе два самостоятельных объекта надзора: прокурорский надзор за деятельностью органов, осуществляющих контрольные и надзорные функции в указанной сфере, и прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства в деятельности хозяйствующих субъектов. Объектом прокурорского надзора за органами, осуществляющими контрольные и надзорные функции в сфере природоохранного законодательства, является законность деятельности указанных органов. В свою очередь, пределы прокурорского надзора, как известно, имеют три составляющие:

- 1) круг актов, надзор за исполнением которых осуществляет прокурор;
- 2) круг объектов, надзор за законностью которых осуществляет прокурор;
- 3) полномочия прокурора [9, с. 175].

В теории и практике прокурорского надзора продолжительное время ведется дискуссия об определении круга правовых актов, составляющих предмет прокурорского надзора за исполнением законов.

При толковании статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [8] можно определить, что речь идет о самом законе. Сторонниками классического понимания предмета прокурорского надзора подзаконные правовые акты не включаются в него при осуществлении прокурорского надзора [11, с. 432], в связи с чем в предмет прокурорского надзора входит надзор за соблюдением норм Конституции Российской Федерации [5] и исполнением федеральных законов, действующих на территории Российской Федерации.

Бессарабов В.Г. излагает свое мнение о том, что в статье 21 главы 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [8] в предмет прокурорского надзора входят действующие на территории Российской Федерации законы [2, с. 187]. Однако прокурорам при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина необходимо знать подзаконные акты и руководствоваться ими. Таким образом, надзор органов прокуратуры не охватывает исполнение ведомственных правовых актов. В целях реализации и соблюдения прав и свобод человека и гражданина контроль за исполнением указанных актов целесообразно возложить на иные органы, а не на прокуратуру [1, с. 20-26]. Буквальное толкование Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [8] определяет, что надзор также включает в себя исполнение законов субъектов Российской Федерации, в связи с чем другими исследователями, напротив, увеличивается число нормативно-правовых актов, входящих в предмет надзора за исполнением прав и свобод человека и гражданина, который должен осуществлять прокурор, включая акты, издаваемые министерствами, ведомствами, органами власти и управления, и даже разъясняющие законодательство.

Список литературы:

1. Бессарабов В.Г. Предмет, объект и пределы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2012. – № 5 (31). – С. 20-26.
2. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: Учебное пособие. – М.: Зерцало, 2006. – 187 с.
3. Борисов С.В. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании: Дис. канд. юр. наук. – М., 2011. – 208 с.
4. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора: Учебное пособие. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. – 136 с.
5. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (Дата обращения: 04.11.2018).
6. Коробейникова Б.В., Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник. – М.: Зерцало, 2000. – 512 с.
7. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М: ООО «А ТЕМП», 2009. – 944 с.

8. О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

9. Предмет, пределы надзора за исполнением законов и полномочия прокурора по его осуществлению / В.Г. Бессарабов и др. // Настольная книга прокурора. – М.: Юрайт, 2013. – 175 с.

10. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка // Classes.ru [Электронный ресурс] – Режим доступа:

<http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Ushakov-term-54885.htm> (Дата обращения: 04.11.2018).

11. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2012. – 432 с.