

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ НАРУШЕНИЙ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

Деятельность любого органа, общественности по предупреждению нарушений законодательства, в том числе и законодательства об охране атмосферного воздуха, преследует позитивную цель создания условий, исключающих совершение правонарушений (преступлений и проступков), в нашем случае нарушений воздухоохранного законодательства. Речь может идти об устранении обстоятельств, способствующих совершению правонарушений.

Предупреждение нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха, как и любого иного законодательства — это задача, решаемая в той или иной мере органами представительной и исполнительной власти всех уровней, природоохранными

органами федерального, регионального и муниципального уровней, правоохранительными органами, включая и органы прокуратуры путем использования разного рода мер идеологического, воспитательного, образовательного, правового, экономического, технического и иного характера. Широкое участие в этом процессе принимают и общественные организации.

Для прокуратуры, как федерального надзорного ведомства, предупреждение любых правонарушений, иначе говоря, предупредительно-профилактическая работа является одной из основных. Вся многогранная правоохранительная деятельность прокуроров носит

ярко выраженный предупредительный характер¹. В самом деле, что бы ни делал прокурор в плане укрепления законности, какие бы полномочия для этого ни применял, он всегда преследует цель предупреждения правонарушений. Своевременно выявляя и устраняя нарушения законов, устанавливая и устраняя обстоятельства (причины и условия), способствующие нарушениям законов, принимая меры к привлечению к ответственности виновных лиц, совершая иные предусмотренные законом действия, прокуроры тем самым способствуют предупреждению правонарушений. И чем активнее, наступательнее и компетентнее осуществляется прокурорский надзор, в частности, за исполнением воздухоохранного законодательства, чем выше его эффективность, тем выше и результат в плане предупреждения правонарушений.

Более того, надзорная деятельность способствует активизации и совершенствованию деятельности правоохранительных, природоохранных и иных органов, в том числе и их деятельности по предупреждению правонарушений. Здесь речь идет об опосредованной деятельности прокуроров по предупреждению экологических правонарушений, то есть путем позитивного воздействия имеющихся у прокуроров правовых средств на другие органы.

Из сказанного можно сделать вывод, что одним из основных, если не главным направлением предупреждения органами прокуратуры нарушений воздухоохранного законодательства, допускаемых любыми органами, является активный, систематически осуществляемый прокурорский надзор. Следует заметить, что чем раньше выявляются и устраняются нарушения законов и способствующие им обстоятельства, тем большее профилактическое воздействие достигается. В связи с этим, организуя и осуществляя надзорную деятельность, следует стараться приближать время выявления правонарушений ко времени их совершения, а время реагирования — ко времени выявления².

Предупредительно-профилактическая деятельность предполагает знание прокурорскими работниками причин совершения нарушений законов, в нашем случае воздухоохранного законодательства, и условий, этому способствующих. Эти обстоятельства необходимо в обязательном порядке устанавливать в ходе надзорной деятельности, что не всегда делается прокурорскими работниками. Так, только в 37-ми из 151-го

представления об устранении нарушений экологического законодательства, изученных нами, указывались причины нарушений названного законодательства. Из этого можно сделать вывод, что причины совершения нарушений законов устанавливаются прокурорскими работниками далеко не всегда.

Что касается высокого уровня загрязнения воздушной среды в ряде регионов, то основной причиной этого является несоблюдение субъектами хозяйственной и иной (транспортной, военной, медицинской, научной и т.д.) деятельности воздухоохранного законодательства, предусматривающего систему мер по охране атмосферного воздуха от загрязнения и физического воздействия (шумового, вибрационного, электромагнитного, ионизирующего и иного).

Задача предупреждения нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха реализуется прокурорами в рамках предоставленных им полномочий. Рассмотрим кратко основные направления работы прокуроров по предупреждению нарушений воздухоохранного законодательства.

Первое направление. Обязательное выявление в ходе проверок причин совершения выявленных нарушений законов и условий, этому способствующих, иначе говоря, установление обстоятельств, способствующих совершению каждого конкретного правонарушения. Речь, по сути, идет о повышении качества прокурорских проверок, то есть их глубины и полноты.

Изучая в ходе проверок соответствующие документы, беседуя с должностными и иными лицами, истребуя от них письменные объяснения, совершая иные надзорные действия, необходимо выяснять, почему они нарушили закон, какими мотивами при этом руководствовались. В одних случаях это может быть элементарная правовая безграмотность соответствующих должностных лиц, то есть незнание ими требований законов и вытекающих из них положений подзаконных актов, неправильное понимание смысла той или иной нормы закона, в других — халатное отношение должностных лиц и персонала к своим служебным обязанностям, недооценка ими возможных негативных последствий, которые могут наступить, скажем, в случае залповых выбросов в атмосферу загрязняющих веществ, в-третьих — надежда на безнаказанность, в-четвертых — нежелание нести дополнительные издержки и расходы, к примеру, на ремонт или замену воздухоочистительного оборудования. Порой правонарушители ссылаются на незначительные санкции (меры наказания) за совершение правонарушений в рассматриваемой сфере, что существенно снижает страх перед неотвратимостью строгого и серьезного наказания.

¹ См.: Прокурорский надзор / Под ред. Ю.Е. Винокурова. — М., 2010. — С. 396.

² См.: Шевцов М.Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о ядерной и радиационной безопасности: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 153.

В ходе анкетирования прокурорские работники природоохранных прокуратур назвали такие причины совершения нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха: слабое знание законодательства — 26 человек; несовершенство законодательства — 11; безнаказанность правонарушителей — 32; неадекватные меры наказания — 26; отсутствие надлежащего контроля и надзора за исполнением законодательства — 29; принятие решений вопреки государственным интересам — 17; слабая пропаганда экологического законодательства — 10; отсутствие пропаганды примеров четкого исполнения экологического законодательства — 7; отдельные факты неравенства граждан перед законом и судом — 6; вседозволенность облеченных властью и достатком граждан, не считающихся с законами — 11. Всего в анкетировании приняли участие 46 прокурорских работников.

Наиболее полному установлению обстоятельств, способствующих совершению нарушений воздухоохранного законодательства, способствует, во-первых, проведение прокурорскими работниками совместных проверок исполнения законов с природоохранными и другими органами и, во-вторых, привлечение к проведению проверок специалистов, обладающих специальными познаниями. С помощью специалистов прокурор может разобраться, к примеру, в причинах сбоя в работе соответствующих агрегатов, выбросов в атмосферу загрязняющих веществ с превышением ПДК и многом другом.

Второе направление. Доведение до сведения администрации органов, где проводилась проверка исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха, информации о причинах совершения выявленных нарушений законов и условий, способствующих этому. Речь может идти:

во-первых, о разборе результатов прокурорской проверки исполнения названного законодательства с участием руководителя органа, его заместителей, руководителей структурных подразделений (цехов, участков, отделов, лабораторий, служб и т.д.), подвергшихся проверке, руководителя профсоюзного органа, юрисконсульта или начальника юридической службы, других должностных лиц в зависимости от характера проверки и ее результатов. На этом мероприятии прокурорский работник не должен ограничиваться анализом выявленных нарушений законов, а особое внимание ему следует обращать на анализ установленных причин и условий, способствующих совершению этих правонарушений, и возможных путей их устранения. При этом весьма полезно выслушать мнение участников обсуждения, узнать, что они намерены предпринять для предупреждения нарушений названных

и иных законов. По отзывам прокуроров, проведение подобных разборов дает хорошие результаты в плане предупреждения правонарушений и обстоятельств, им способствующих;

во-вторых, отражение в обязательном порядке в представлениях об устранении нарушений закона и по возможности в других актах прокурорского реагирования причин совершения нарушений законов и условий, этому способствующих, и требований по их устранению. Следует руководствоваться правилом: готовить акты реагирования лишь после того, когда установлены все обстоятельства, способствующие совершению нарушений законов. Вышестоящим прокурорам и прокурорам — руководителям прокуратур следовало бы усилить контроль за соблюдением этого правила. В целях популяризации и распространения положительного опыта можно рекомендовать направление в нижестоящие прокуратуры копий (образцов) лучших актов реагирования, в которых отражены причины совершения нарушений законов и условия, способствующие этому, а также предложены меры по их устранению;

в-третьих, направление информации в органы представительной и исполнительной власти, в природоохранные и иные органы, в которых помимо сведений о состоянии исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха, о работе природоохранных органов и органов прокуратуры по предупреждению правонарушений в рассматриваемой сфере, совершенных на разного рода объектах (предприятиях, учреждениях, организациях), необходимо отражать информацию о причинах совершения выявленных нарушений законов и способствующих этому условий, с тем, чтобы орган — получатель информации учел это в своей работе.

Требование о направлении информации вытекает из содержания ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где закреплено, что «органы прокуратуры... информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности».

Проведенное нами ознакомление с практикой направления информации в соответствующие представительные и исполнительные органы регионального уровня, а также органы местного самоуправления природоохранными прокурорами показало, что это правовое средство достаточно широко применяется ими. При изучении 36-ти информационных, 16 из которых были направлены в 2009-2010 гг. в органы представительной и исполнительной власти регионального уровня и 20 —

в органы местного самоуправления мы убедились, что в них, как правило, отражалась динамика совершения экологических правонарушений, в том числе в области охраны атмосферного воздуха, назывались лица, виновные в этом, говорилось о вредных последствиях правонарушений, по крайней мере, в 30-ти из них назывались причины допускаемых проступков.

Вызывает, однако, беспокойство то обстоятельство, что в 11-ти информциях не предлагалось конкретных мер, направленных на предупреждение правонарушений, а присутствовала дежурная по существу и ни к чему не обязывающая фраза «направляется для принятия мер». Принимались ли в этих случаях органами представительной и исполнительной власти какие-либо меры по предупреждению экологических правонарушений, установить не представилось возможным. Из этого вытекает вывод, что отношение прокуроров к формулированию предложений, включаемых в информации, в части предупреждения экологических правонарушений, в том числе и в сфере охраны атмосферного воздуха, должно быть изменено;

в-четвертых, использование прокурорами различных форумов (заседаний, совещаний, конференций, «круглых столов» и других), организуемых как другими органами, так и прокуратурой для доведения до их участников информации как о нарушениях воздухоохранного законодательства, совершивших их лицах, так и о причинах их совершения и способствующих им условиях, а также, что особенно важно, о принятых и принимаемых мерах по их устранению.

Третье направление. Тесное взаимодействие прокуроров с природоохранными органами по вопросу установления и устранения причин нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха и способствующих этому условий. Речь может идти о:

во-первых, согласовании предупредительно-профилактических мероприятий, выполняемых органами прокуратуры и природоохранными органами как каждым из них отдельно, так и совместно, а также о согласовании аналитической работы в части причин и условий, способствующих нарушениям законов;

во-вторых, взаимном обмене информацией в части установленных обстоятельств, способствующих совершению правонарушений, и принимаемых мерах по их устранению;

в-третьих, об ориентировании как прокурорских работников, так и работников природоохранных органов на обязательное установление в ходе проверок в случаях выявления нарушений законов обстоятельств (причин и условий), способствующих их совершению, и отражение этого в актах реагирования (представлениях, постановлениях, предписаниях). Проекты актов

реагирования, в которых не указываются способствующие совершению правонарушений обстоятельства и не предлагаются меры по их устранению, следует возвращать исполнителям на доработку;

в-четвертых, включении в повестки совместно проводимых совещаний, заседаний, в том числе заседаний коллегий и иных форумов, посвященных укреплению законности в экологической сфере, вопросов о причинах и условиях, способствующих нарушениям воздухоохранного законодательства, и о путях их устранения.

Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой наработан хороший опыт ежегодного проведения совместно с природоохранными, региональными и местными органами научно-практических конференций всероссийского масштаба, посвященных обеспечению экологической безопасности, на которых выступают с научными сообщениями как ученые, так и практики. При этом особое внимание обращается на предупреждение правонарушений в сфере экологии.

Четвертое направление. Усиление контроля со стороны прокуроров за реализацией их требований, содержащихся в актах реагирования, и в первую очередь в представлениях об устранении нарушений законов. Прокурорам следует критически относиться к письменным ответам, поступающим от соответствующих должностных и иных лиц. Дело в том, что нередко эти лица, не принимая действенных мер к устранению выявленных прокурором правонарушений и способствующих им обстоятельств, отделяются отписками, дезинформируя тем самым прокурора. В связи с этим при последующих посещениях соответствующих органов (хозяйствующих субъектов, органов контроля и других) прокурорам необходимо на местах выяснять, что же реально сделано в связи с внесенным актом реагирования. В случаях игнорирования требований прокурора, по существу обмана его, необходимо остро реагировать, ставя вопрос о наказании виновных.

Пятое направление. Доведение до населения информации о состоянии исполнения законодательства об охране атмосферного воздуха, допускаемых нарушениях и совершивших их лицах, причинах совершения воздухоохранных правонарушений и способствующих этому условиях, о примененных к правонарушителям мерах наказания. Речь идет собственно о правовой пропаганде, целью которой является не только предупреждение правонарушений, но и повышение правовых знаний населения, его правовой культуры.

Лучшие результаты в плане предупреждения правонарушений достигаются тогда, когда надзорные меры дополняются профилактическими. В связи с этим при непосредственных контактах прокурора с населением (про-

ведении индивидуальных и групповых бесед, консультировании, чтении лекций), а также при использовании средств массовой информации (выступлении на телевидении, радио, публикациях в местной печати, сообщениях в сети Интернет) основной упор надлежит делать на разъяснении гражданам требований, в частности, воздухоохранного законодательства, ответственности за его несоблюдение, сопровождая это конкретными примерами.

Приходится, однако, сожалеть, что действующий в настоящее время Закон о прокуратуре в отличие от своего предшественника — Закона СССР «О прокуратуре СССР», принятого в 1979 г.,³ не содержит прямую норму, которая обязывала бы прокуроров участвовать в предупредительно-профилактической работе. Вместе с тем в руководящих документах Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров регионального звена, как правило, ставятся применительно к отдельным направлениям надзорной и иной деятельности прокуратуры локальные задачи профилактического характера.

В опосредованном виде о профилактической направленности прокурорской деятельности упоминается в ст. 24 Закона о прокуратуре, которая обязывает должностных лиц после внесения в их адрес представления об устранении нарушения закона принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений, их причин и условиях, им способствующих⁴.

Лучшим решением этого вопроса могло бы стать включение в ст. 1 Закона о прокуратуре пункта 5 следующего содержания:

«5. Прокуроры участвуют в предупредительно-профилактической работе». При этом п. 5 действующей редакции Закона стал бы п. 6.

Не лишней была бы подготовка и издание приказа Генерального прокурора РФ, специально посвященного предупредительно-профилактической работе прокурорских работников с перечислением возможных видов (форм, методов) этой деятельности.

Библиографический список:

1. Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
2. Прокурорский надзор / Под ред. Ю.Е. Винокурова. — М.: Юрайт, 2010.
3. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха: Методическое пособие. — М., 2003.
4. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие для природоохранных прокуроров. — М.: МНЭПУ, 1999.
5. Шевцов М.Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о ядерной и радиационной безопасности: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.

References (transliteration):

1. Vinokurov K.Yu. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov orga-nami administrativnoy yurisdiktсии: Dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2004.
2. Prokurorskiy nadzor / Pod red. Yu.E. Vinokurova. — M.: Yurayt, 2010.
3. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva ob okhrane atmosfernogo vozdukha: Metodicheskoe posobie. — M., 2003.
4. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem ekologicheskogo zakonodatel'st-va: Posobie dlya prirodookhrannykh prokurorov. — M.: MNEPU, 1999.
5. Shevtsov M.N. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva o yadernoy i radiatsionnoy bezopasnosti: Dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2006.

³ Ведомости СССР. — 1979. — № 49. — Ст. 843.

⁴ См.: Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — С. 176.