

*На правах рукописи*

Курилова Екатерина Владимировна

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ  
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ**

Специальность: 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2014

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель            доктор юридических наук, профессор  
**Винокуров Александр Юрьевич**

Официальные оппоненты:    **Григорьев Виктор Николаевич,**  
доктор юридических наук, профессор,  
ФГКОУ ВПО «Московский университет  
Министерства внутренних дел Российской  
Федерации имени В.Я. Кикотя», кафедра  
уголовного процесса, профессор

**Алхутова Елена Юрьевна,**  
кандидат юридических наук, прокуратура  
Курской области, прокурор отдела по надзору  
за исполнением законов в сфере экономики  
управления по надзору за исполнением  
федерального законодательства

Ведущая организация            ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия  
Министерства юстиции Российской  
Федерации»

Защита состоится «23» декабря 2014 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15, сайт <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан «22» октября 2014 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

С.С. Харитонов

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Административные правонарушения в экологической сфере имеют широкое распространение.

Анализ работы органов прокуратуры за последние пять лет (2009-2013 гг.) свидетельствует о том, что по инициативе прокуроров к административной ответственности за экологические правонарушения ежегодно привлекается в среднем 41 тыс. лиц, что составляет около 13% от общего числа привлеченных к административной ответственности по постановлениям прокуроров<sup>1</sup>.

По подсчетам ученых латентность экологических правонарушений крайне высока<sup>2</sup>. Единая база данных о привлеченных к административной ответственности, в том числе в экологической сфере, в настоящее время отсутствует. Существующая форма федерального статистического наблюдения № 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики»<sup>3</sup> отражает результаты привлечения к административной ответственности виновных лиц федеральными органами административной юрисдикции лишь за нарушение федеральных норм. Единой административно-деликтной статистики в разрезе регионов не существует.

При выявлении административных правонарушений специально уполномоченные органы далеко не всегда соблюдают установленные требования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>4</sup> в части оформления результатов выявленных правонарушений, неграмотно составляют протоколы, игнорируют требования законодательства об административных правонарушениях при применении мер обеспечения производства по делам об административных

---

<sup>1</sup> См.: формы статистической отчетности «П» «О работе прокурора» за 2009-2011 гг. и «ОН» «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за 2012-2013 гг.

<sup>2</sup> См.: Яковлева Е.А. Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения (на примере Байкальской природной территории): автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.14 / Яковлева Елена Александровна. Тюмень, 2010. URL: <http://lawtheses.com/problemu-administrativno-pravovoy-otvetstvennosti-za-ekologicheskie-pravonarusheniya> (дата обращения 30.06.2014)

<sup>3</sup> Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за административными правонарушениями в сфере экономики, рыночными услугами: приказ Росстата от 17.07.2013 № 284.

<sup>4</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1 (с послед. изменениями).

правонарушениях, налагают наказания, не отвечающие степени общественной опасности правонарушений, не принимают мер к реальному взысканию сумм наложенных штрафов. Имеют место и нарушения требований законодательства об административных правонарушениях при вынесении решений судами.

Согласно ст. 24.6 КоАП РФ Генеральный прокурор Российской Федерации и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» надзор в сфере экологической безопасности назван одним из основных направлений надзорной деятельности прокуратуры, а также обозначена необходимость защиты прав привлекаемых к административной ответственности граждан.

Именно прокуроры, реализуя приданные им полномочия, могут позитивно влиять на состояние законности при применении органами административной юрисдикции положений законодательства об административной ответственности в экологической сфере, что должно повышать эффективность работы указанных органов, способствовать утверждению принципа неотвратимости ответственности за совершение административных правонарушений и приводить, в конечном итоге, к соблюдению конституционного права человека на благоприятную окружающую среду и обеспечивать экологическую безопасность в регионах и в стране в целом.

Согласно Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р, основной задачей государственной политики в области экологии является создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствование

правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения и ее неотвратимости, для чего необходимо укрепление системы прокурорского надзора и реализация мер прокурорского реагирования в области охраны окружающей среды<sup>1</sup>.

Вместе с тем, проведенный в процессе исследования анализ деятельности органов прокуратуры показал, что и в работе прокуроров имеют место недостатки в организации и осуществлении надзора в рассматриваемой сфере, совокупность которых снижает эффективность указанной деятельности. В этой связи особую актуальность приобретает выработка теоретических и методических положений, пополняющих научную базу прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере и представляющих интерес для практических работников органов прокуратуры.

С учетом изложенного, решение вопросов совершенствования рассматриваемой деятельности прокуроров представляется в настоящее время достаточно актуальным, что и предопределило выбор темы исследования диссертанта.

**Степень научной разработанности темы.** Отдельные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии, в которых фрагментарно исследовались вопросы административно-юрисдикционной деятельности, рассматривались в кандидатских диссертациях А.А. Агеева «Природоохранная деятельность органов прокуратуры Российской Федерации» (1998 г.), В.П. Виноградова «Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна» (1999 г.), А.Ю. Винокурова «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства» (2000 г.), С.Г. Кириченко «Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства» (2003 г.), Т.Х. Мирзаева «Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране земель, вод и атмосферного воздуха от загрязнения» (1989 г.) и др.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. – 2002. – № 36. – Ст. 3510.

Исследованию особенностей прокурорского надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях посвящены кандидатские диссертации Е.Ю. Алхутовой «Прокурорский надзор за исполнением законов об административной ответственности за правонарушения в сфере экономики» (2013 г.), К.Ю. Винокурова «Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции» (2004 г.), А.П. Стуканова «Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации» (1999 г.), В.В. Ястребова «Прокурорский надзор за законностью привлечения к административной ответственности за совершение налоговых правонарушений» (2004 г.).

Специфика природоохранной деятельности прокуратуры и ее отличие от природоохранной деятельности специально уполномоченных государственных органов, наделенных функциями экологического контроля, рассматривалась в докторской диссертации А.Ю. Винокурова «Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации» (2006 г.).

Особенности прокурорского надзора за исполнением законов государственными контролирующими органами исследовались в докторской диссертации В.Г. Бессарабова «Прокурорский надзор в системе контроля Российской Федерации» (2001 г.) и кандидатской диссертации Э.Б. Хатова «Теоретические и практические проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля в сфере экономики» (2003 г.).

Вместе с тем, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере самостоятельным предметом исследования ранее не являлись, что и обусловило необходимость восполнения имеющихся пробелов в науке о прокурорской деятельности.

**Объектом исследования** выступает совокупность правовых отношений, складывающихся в процессе организации и осуществления органами прокуратуры надзора за исполнением уполномоченными на то органами федерального, регионального и муниципального уровней законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

**Предметом исследования** является деятельность органов прокуратуры по организации и осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, закономерности, связанные с теоретическими и практическими аспектами реализации прокурорами полномочий при осуществлении рассматриваемой деятельности, законодательство, регламентирующее надзорную деятельность прокуроров, доктринальные разработки ученых в сфере прокурорского надзора.

**Цель диссертационного исследования** состоит в разработке теоретических, методических основ организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере как направления надзора за исполнением законов, выработке предложений правового, организационного, методического и иного характера, направленных на повышение эффективности данной деятельности.

Для достижения поставленной цели обозначены следующие **задачи исследования**:

1) проанализировать нормативно-правовое регулирование института административной ответственности в экологической сфере, выявить сущность понятий «экологическая сфера», «законодательство об административной ответственности в экологической сфере» применительно к надзорной деятельности прокуроров;

2) рассмотреть систему государственных и муниципальных органов, применяющих законодательство об административной ответственности в

экологической сфере, выступающих в качестве объектов прокурорского надзора, выделить критерии разграничения их компетенции;

3) раскрыть предмет, пределы, задачи и основные направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере;

4) изучить организацию работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, определить ее специфические черты;

5) сформулировать особенности организации взаимодействия прокуратуры с органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в экологической сфере;

6) установить особенности применения прокурорами полномочий при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере;

7) выявить недостатки при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, разработать предложения по их устранению;

8) на основе проведенного анализа разработать и внести предложения по совершенствованию законодательства об административной ответственности в экологической сфере применительно к организации и осуществлению прокурорского надзора;

9) разработать проект организационно-распорядительного документа Генерального прокурора Российской Федерации, призванного упорядочить надзорную деятельность прокуроров в рассматриваемой сфере.

**Методология и методика исследования.** Поставленные в исследовании проблемы потребовали применения совокупности подходов к использованию общенаучных, специальных и частнонаучных методов познания.

В качестве основного использовался общенаучный диалектический метод познания. Также применялись исторический, формально-юридический,



конкретно-социологический, системно-структурный, логический и иные методы исследования, позволившие сделать автору по результатам проведенного исследования определения, подтвержденные материалами диссертации выводы.

**Теоретической основой исследования** послужили труды ученых по теории прокурорского надзора: П.Д. Альбицкого, К.И. Амирбекова, Т.А. Ашурбекова, В.И. Баскова, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, И.С. Викторова, В.В. Гаврилова, В.Г. Даева, А.Х. Казариной, В.В. Ключкова, Ф.М. Кобзарева, Б.В. Коробейникова, В.Д. Ломовского, М.Н. Маршунова, В.Г. Мелкумова, А.Я. Мыщыкова, В.П. Рябцева, В.М. Савицкого, А.Ф. Смирнова, Н.В. Субановой, Э.Б. Хатова, А.А. Чувилева, М.С. Шалумова, В.Б. Ястребова и др.

Кроме того, существенную помощь в решении поставленных задач оказали работы: по теории права А.Б. Венгерова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мелехина, А.Ф. Черданцева и др.; по административному праву А.Б. Агапова, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.А. Галагана, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова и др.; по экологическому праву Е.Н. Абаниной, В.Г. Абрамова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Л.А. Деревянко, О.Л. Дубовик, Э.Н. Жевлакова, О.В. Зенюковой, В.В. Петрова, Д.О. Сивакова, Е.А. Суховой и др.

**Нормативную основу исследования составили** Конституция Российской Федерации<sup>1</sup>, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup>, законодательные акты, регламентирующие вопросы административной ответственности в экологической сфере, в том числе КоАП РФ, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а также организационно-распорядительные документы, регламентирующие вопросы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993.

<sup>2</sup> СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с послед. изменениями).

**Эмпирическая основа исследования.** При проведении научного исследования автором работы изучены более 160 докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации, Волжского межрегионального природоохранного прокурора за период 2009 – 2013 гг., данные ведомственной статистической отчетности о состоянии надзора за исполнением законов в экологической сфере за период 2005–2013 гг. (по формам ОН (П)), информация о проведенных проверках и принятых актах прокурорского реагирования в сфере исполнения законодательства об административной ответственности за экологические правонарушения, размещенная на официальных сайтах Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации за период 2009–2013 гг., более 300 материалов дел об административных правонарушениях в экологической сфере, судебная практика. Проведен анализ более 300 актов прокурорского реагирования территориальных и специализированных прокуратур (постановлений, представлений, протестов), опрошены по разработанным автором анкетам 95 прокурорских работников районных, специализированных прокуратур и прокуратур субъектов Российской Федерации (Республика Коми, Удмуртская Республика, Красноярский край, Приморский край, Ивановская, Костромская, Курская, Новгородская, Новосибирская, Орловская, Саратовская области), а также 63 работника органов административной юрисдикции (Республика Коми, Приморский край, Новгородская, Новосибирская, Орловская области).

Кроме того, автором использован личный опыт прокурорской работы в органах прокуратуры Орловской области по осуществлению надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

Использованы опубликованные за период 2009–2013 гг. в периодической печати и размещенные на официальных сайтах в сети Интернет сведения о работе государственных и муниципальных органов, применяющих законодательство об административной ответственности в экологической сфере.

**Научная новизна** заключается в том, что данная работа является одним из первых в теории прокурорского надзора исследований, в котором сформулированы научные положения об организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, рассмотрены вопросы, касающиеся его сущности, содержания, правовых и организационных основ.

Новизна проведенного исследования обусловлена: наличием авторских подходов в определении предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, целей и задач надзорной деятельности, ее основных направлений; комплексным подходом к характеристике надзорных полномочий прокурора; определением круга органов административной юрисдикции в экологической сфере, установлением и исследованием специфики взаимодействия с ними органов прокуратуры. В результате исследования выявлены проблемы в правовом регулировании отношений, связанные с организацией и осуществлением прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, предложен авторский подход к решению этих проблем.

**Положения, выносимые на защиту:**

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

При этом под экологической сферой (сферой применения экологического законодательства) рассматриваются правоотношения в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.

2. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере представляет собой в иерархии надзорной деятельности органов прокуратуры четвертый уровень с учетом того, что:

- первый уровень составляет прокурорский надзор как функция прокуратуры Российской Федерации;
- второй уровень – надзор за исполнением законов как отрасль (подфункция) прокурорского надзора;
- третий уровень – надзор за исполнением законодательства об административной ответственности как подотрасль надзора за исполнением законов.

При этом надзор за исполнением законодательства об административной ответственности по своему предмету является более ёмким понятием, чем надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции.

3. Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере составляют:

- соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законодательства об административной ответственности в экологической сфере федеральными, региональными и муниципальными органами и их должностными лицами при осуществлении административного преследования и исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях в экологической сфере;
- законность вынесения решений органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, а также решений, принимаемых в порядке их пересмотра (кроме дел, отнесенных к подведомственности судей);
- соответствие законам правовых актов об административной ответственности в экологической сфере, издаваемых органами административной юрисдикции и их должностными лицами, а также законодательными (представительными) органами государственной власти

субъектов Российской Федерации, принимающих законы об административной ответственности за отдельные экологические правонарушения.

4. Разработанная диссертантом классификация поднадзорных прокурору в рассматриваемой сфере органов и должностных лиц (объектов и субъектов), которая предполагает разграничение их:

1) по объему полномочий: а) составление протоколов об административных правонарушениях; б) применение мер обеспечения производства по делу; в) рассмотрение дела об административном правонарушении; г) исполнение постановлений по делу об административном правонарушении;

2) по характеру компетенции: а) органы специальной компетенции в экологической сфере; б) органы смежной компетенции;

3) по территориальному применению административной юрисдикции: а) федеральные органы исполнительной власти; б) территориальные подразделения органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации; в) региональные органы государственной власти субъектов Российской Федерации; г) органы местного самоуправления.

5. Основными направлениями прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере являются:

- надзор за исполнением требований законодательства при возбуждении дел об административных правонарушениях и применении мер обеспечения производства по таким делам;

- надзор за исполнением требований законодательства при рассмотрении дел об административных правонарушениях (кроме случаев рассмотрения дел судьями);

- надзор за исполнением требований законодательства при пересмотре не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях во внесудебном порядке;

- надзор за исполнением требований законодательства при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях;

- надзор за соответствием правовых актов органов административной юрисдикции и иных органов законодательству об административной ответственности.

6. Модель разграничения компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, содержание которой раскрыто в тексте диссертации.

7. Предложения автора, направленные на устранение пробелов и противоречий в законодательстве, регламентирующем надзорную деятельность прокуроров, в том числе:

1) о дополнении пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» положением об уточнении пределов прокурорского надзора;

2) о дополнении статьи 51 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» пунктом 2 по вопросу совершенствования системы государственного учета в административно-юрисдикционной сфере;

3) о корректировке статей 1.1, 24.6, 30.10 и 30.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в целях конкретизации статуса прокурора;

4) о дополнении ст. ст. 3, 202 и 207 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации положениями, легализующими статус прокурора при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях. Подробные формулировки предлагаемых изменений изложены в тексте диссертации.

8. Авторский проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере», текст которого прилагается к диссертации.

**Теоретическая значимость результатов исследования** состоит в том, что разработанные диссертантом новые положения вносят вклад в науку о прокурорской деятельности в части прокурорского надзора за исполнением законов в административно-юрисдикционной деятельности, а содержащиеся в исследовании выводы и предложения научно-прикладного характера, отличающиеся комплексностью и новизной, могут быть использованы при дальнейшем изучении проблем прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности не только в экологической, но и в иных сферах правоотношений.

**Практическая значимость диссертации** заключается в том, что полученные результаты могут оказаться полезными, в первую очередь, прокурорам при организации и осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, а также при подготовке предложений по изменению действующего законодательства, регламентирующего статус прокурора в административно-юрисдикционной сфере, в рамках преподавания учебных дисциплин «Прокурорский надзор», «Прокурорская деятельность», при подготовке лекций, учебников, учебных пособий и методических материалов для образовательных организаций высшего и дополнительного профессионального образования по специальности «юриспруденция», в системе повышения квалификации прокурорских работников в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

**Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена в отделе проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере административных правоотношений Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Основные теоретические выводы, содержащиеся в диссертации, опубликованы в 11 научных статьях автора, из которых 3 в изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Результаты исследования доложены автором на 9 научно-практических конференциях и круглых столах по вопросам права и прокурорского надзора: «Актуальные проблемы обеспечения законности» (МосГУ, г. Москва, 2010 г.), «Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере» (Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011 г.); «Обеспечение законности в Российской Федерации» (МосГУ, г. Москва, 2011 г.); «Обеспечение законности в Российской Федерации» (МосГУ, г. Москва, 2012 г.); «Обеспечение национальной безопасности в Российской Федерации» (МосГУ, г. Москва, 2012 г.); «Правовое обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации» (МосГУ, г. Москва, 2013 г.); «20 лет Конституции Российской Федерации: доктрина и практика» (Орловский государственный университет, г. Орёл, 2013 г.); «Прокурорская деятельность: вопросы теории и практики» (МосГУ, г. Москва, 2014 г.); «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, 2014 г.).

Рекомендации по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере применены в практической деятельности прокуратуры Орловской области (Акт о внедрении от 16.06.2014). Результаты диссертационного исследования используются в учебном процессе на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Акт о внедрении от 06.10.2014).

**Структура диссертации** определена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 9 параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.



## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Структура и объем диссертации определены задачами и логикой проведенного исследования.

Во **введении** раскрывается актуальность, объект, предмет, цели, задачи, методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая база исследования, обосновывается научная новизна работы, ее теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, а также показаны апробация и внедрение результатов исследования.

Первая глава **«Теоретические и правовые основы деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Нормативно-правовое регулирование административной ответственности в экологической сфере»** проанализировано нормативно-правовое регулирование института административной ответственности в экологической сфере.

Установлено, что легальное определение административной ответственности в КоАП РФ отсутствует. В части 1 ст. 1.1 КоАП РФ определено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, в КоАП РФ понятие «законодательство» понимается в «узком смысле», а именно: КоАП РФ (как вид федерального закона) и законы субъектов Российской Федерации. Это позволяет говорить применительно к рассматриваемой сфере о тождестве понятий «надзор за исполнением законодательства» и «надзор за исполнением законов», которое закреплено в Федеральном законе от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». В свою очередь, термины «законодательство об административных правонарушениях» и «законодательство об административной ответственности» употребляются в научных кругах и на практике как синонимы.

При этом под экологической сферой (сферой применения экологического законодательства) рассматриваются правоотношения в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности, что соответствует п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации.

Во втором параграфе **«Система государственных и муниципальных органов, применяющих законодательство об административной ответственности в экологической сфере»** рассмотрены указанные органы, выступающие в качестве объектов прокурорского надзора, выделены критерии разграничения их компетенции.

Сформулировано авторское определение «системы государственных и муниципальных органов, применяющих законодательство об административной ответственности в экологической сфере» как упорядоченной совокупности государственных органов (федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и структурных подразделений, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их структурных подразделений), органов местного самоуправления, а также их должностных лиц, взаимосвязанных между собой едиными целями и задачами, наделенными властными полномочиями, уполномоченными законодательством об административной ответственности осуществлять производство по делам об административных правонарушениях в экологической сфере и исполнять постановления по указанным делам (разделы III - V КоАП РФ). Применение такими органами и лицами рассматриваемого законодательства осуществляется посредством составления протоколов об административных правонарушениях, проведения административного расследования, применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрения дел об административных правонарушениях, пересмотра постановлений и решений по ним и исполнения постановлений по таким делам.

Диссертантом предлагается классификация поднадзорных прокурору в рассматриваемой сфере органов и должностных лиц (объектов и субъектов), которая предполагает разграничение их:

1) по объему полномочий: а) составление протоколов об административных правонарушениях; б) применение мер обеспечения производства по делу; в) рассмотрение дела об административном правонарушении; г) исполнение постановлений по делу об административном правонарушении;

2) по характеру компетенции: а) органы специальной компетенции в экологической сфере; б) органы смежной компетенции;

3) по территориальному применению административной юрисдикции: а) федеральные органы исполнительной власти; б) территориальные подразделения органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации; в) региональные органы государственной власти субъектов Российской Федерации; г) органы местного самоуправления.

В третьем параграфе **«Предмет, пределы, задачи и основные направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере»** сделан вывод о том, что предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере составляют:

- соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законодательства об административной ответственности в экологической сфере федеральными, региональными и муниципальными органами и их должностными лицами при осуществлении административного преследования и исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях в экологической сфере;

- законность вынесения решений органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, а также решений, принимаемых в порядке их пересмотра (кроме дел, отнесенных к подведомственности судей);

- соответствие законам правовых актов об административной ответственности в экологической сфере, издаваемых органами административной юрисдикции и их должностными лицами, а также законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, принимающих законы об административной ответственности за отдельные экологические правонарушения.

Автором приводится классификация пределов прокурорского надзора за исполнением законов об административной ответственности в экологической сфере: по кругу нормативных актов, надзор за исполнением которых осуществляют прокуроры; по кругу органов и должностных лиц, выступающих объектами прокурорского надзора; по кругу решений таких органов и должностных лиц; по кругу лиц, в отношении которых органами административной юрисдикции принимаются решения; по кругу полномочий прокуроров.

В качестве задач деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере определены: 1) обеспечение законности правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительными власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля (надзора), их должностными лицами; 2) обеспечение законности в деятельности контролируемых (надзорных) органов по выявлению и пресечению экологических правонарушений; 3) обеспечение законности административного задержания по делам об экологических правонарушениях, примененного на основании решений несудебных органов.

К специальным задачам прокурорского надзора в рассматриваемой сфере отнесено обеспечение в органах административной юрисдикции: а) законности и обоснованности привлечения к административной ответственности физических, должностных и юридических лиц за экологические

правонарушения, предусмотренные КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, начиная с момента составления протоколов об экологических административных правонарушениях, инициирования и проведения административного расследования; б) законности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в экологической сфере; в) законности вынесения решений при рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также решений, принимаемых в порядке пересмотра таких решений; г) законности и своевременности обращения к исполнению вынесенных постановлений по делам об административных правонарушениях в экологической сфере; д) законности внесенных в соответствующие организации или должностным лицам представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению экологического правонарушения; е) реализации задачи по предупреждению экологических правонарушений (профилактика административных правонарушений).

Научно обоснованы основные направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, среди которых выделены следующие: 1) надзор за исполнением требований законодательства при возбуждении дел об административных правонарушениях и применении мер обеспечения производства по таким делам; 2) надзор за исполнением требований законодательства при рассмотрении дел об административных правонарушениях (кроме случаев рассмотрения дел судьями); 3) надзор за исполнением требований законодательства при пересмотре не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях во внесудебном порядке; 4) надзор за исполнением требований законодательства при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях; 5) надзор за соответствием правовых актов органов административной юрисдикции и иных органов законодательству об административной ответственности.

Диссертантом сформулировано предложение о дополнении пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» положением об уточнении пределов прокурорского надзора путем введения запрета подменять полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Вторая глава диссертации **«Организация работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Состояние прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере»** сделан вывод о том, что состояние прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере с учетом динамики выявления экологических правонарушений органами прокуратуры свидетельствует об имеющихся местах проблемах в деятельности поднадзорных органов, в связи с чем диссертантом приводится классификация типичных нарушений законодательства: 1) при издании нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы привлечения к административной ответственности в экологической сфере; 2) в ходе производства по делам об административных правонарушениях; 3) в процессе применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; 4) при возбуждении дела об административном правонарушении; 5) при рассмотрении дела об административном правонарушении; 6) при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях.

Во втором параграфе **«Содержание организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере»** определено, что организация работы органов прокуратуры представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов. Основными элементами организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере выступают: информационно-аналитическая

работа, прогнозирование и планирование, распределение служебных обязанностей, взаимодействие между структурными единицами органов прокуратуры. Предложена научно-обоснованная модель разграничения компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, содержание которой раскрыто в тексте диссертации.

В третьем параграфе **«Организация взаимодействия органов прокуратуры с органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»** исследована специфика такого взаимодействия. Обеспечение законности в работе органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, решения которых затрагивают правоотношения, регулируемые законодательством об административной ответственности в экологической сфере, предполагает налаженное конструктивное взаимодействие органов прокуратуры с указанными органами.

К основным формам взаимодействия органов прокуратуры с органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля отнесены: 1) взаимный обмен информацией о состоянии законности в экологической сфере и мерах, направленных на борьбу с экологическими правонарушениями, по их предупреждению, выявлению, пресечению и устранению, а также устранению причин и условий, им способствующих; 2) проведение межведомственных совещаний с руководителями контролирующих (надзорных) органов; 3) привлечение специалистов из контролирующих (надзорных) органов для участия в прокурорских проверках; 4) участие прокуроров в рассмотрении органами контроля (надзора) протестов и представлений; 5) согласование органами прокуратуры мероприятий, выполняемых органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также планов проведения проверок в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Обосновано, что в субъекте Российской Федерации ведущую роль в обеспечении надлежащего взаимодействия органов прокуратуры и контрольных (надзорных) органов играет прокуратура субъекта Российской Федерации. Однако взаимодействие недопустимо смешивать с подменой ведомственных функций и полномочий органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, которые сами выступают объектами прокурорского надзора.

Третья глава диссертации **«Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Особенности применения прокурорами полномочий при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере»** сделан вывод о том, что полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере закреплены как в ст. 22 – 25.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», так и в ст. 25.11 и главе 30 КоАП РФ.

Так, прокурор или его заместитель вправе: освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвернутых административному задержанию на основании решений органов административной юрисдикции; приносить протест на противоречащий закону правовой акт; опротестовывать противоречащие закону решения органов административной юрисдикции и их должностных лиц; вносить представления об устранении нарушений законодательства об административной ответственности в экологической сфере; выносить постановление о возбуждении дела об административном правонарушении; требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям; объявлять в письменной форме должностному лицу предостережение о недопустимости нарушения закона; направлять информации в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправле-



ния о состоянии законности в сфере исполнения законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

Автором предлагаются изменения в статьи 1.1, 24.6, 30.10 и 30.12 КоАП РФ в целях конкретизации статуса прокурора, а также ряд изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, направленных на прямое указание в нем права прокурора на обращение с заявлением о привлечении к административной ответственности в арбитражный суд, на подачу заявлений об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. Подробные формулировки предлагаемых изменений изложены в тексте диссертации.

Во втором параграфе **«Недостатки при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере»** отмечается, что до настоящего времени отсутствует организационно-распорядительный документ Генерального прокурора Российской Федерации, который бы определял организационные аспекты осуществления прокурорского надзора в данной сфере, разграничивал компетенцию между территориальными и иными органами прокуратуры, в связи с чем автором предлагается инициативно разработанный проект такого организационно-распорядительного документа.

Основными недостатками в организации прокурорского надзора на данном направлении являются просчеты при осуществлении информационно-аналитической работы, распределении обязанностей между прокурорскими работниками; прогнозировании и планировании работы; работе с кадрами; контроле и проверке исполнения, а также отсутствие единого учета совершенных правонарушений, в том числе в экологической сфере.

В третьем параграфе **«Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере»** обосновано предложение о возложении в законодательном порядке на Генеральную прокуратуру Российской Федерации ведения государственного единого статистического

учета сведений о выявленных административных правонарушениях, в том числе в экологической сфере. Отмечено, что совершенствованию надзорной деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере может способствовать: 1) совершенствование практики применения указанного законодательства и информирование контролирующих органов, населения о привлечении правонарушителей к административной ответственности за нарушения экологического законодательства в форме обзоров, аналитических справок, выступлений в средствах массовой информации, в сети Интернет и т.д.; 2) совершенствование информационно-аналитической работы по установлению причин нарушений экологического законодательства и условий, способствующих правонарушениям, определение наиболее распространенных экологических правонарушений с отслеживанием тенденции изменения их качественного и количественного состава и вредных последствиях (росте, снижении, стабилизации); 3) методическое обеспечение осуществления надзора и проведения проверок исполнения законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

**В заключении диссертации** подводится итог проведенному научному исследованию, формулируются основные выводы, прогнозируются возможности использования полученных результатов для дальнейших исследований.

**Приложения** содержат образец опросного листа (анкеты) для прокурорских работников и работников органов административной юрисдикции, результаты их опроса; данные статистического наблюдения, характеризующие состояние прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере, а также работы органов административной юрисдикции в экологической сфере; систему государственных и муниципальных органов, осуществляющих административное преследование за совершение правонарушений в экологической сфере; проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; проект указания

Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере».

**Основные положения диссертации отражены  
в следующих работах автора:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1. *Курилова, Е.В.* К вопросу об организации учета работы органов прокуратуры, органов административной юрисдикции и судов по привлечению к административной ответственности в экологической сфере / Е.В. Курилова // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 8. – С. 66-68. – 0,3 п.л.

2. *Курилова, Е.В.* Надзор за исполнением законов в экологической сфере / Е.В. Курилова // Законность. – 2012. – № 12. – С. 28-30. – 0,2 п.л.

3. *Курилова, Е.В.* Задачи и основные направления прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере / Е.В. Курилова // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 1. – С. 40-46. – 0,9 п.л.

**Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:**

4. *Курилова, Е.В.* О некоторых вопросах законодательной регламентации административной ответственности за экологические правонарушения / Е.В. Курилова // Актуал. вопр. рос. права: сб. науч. статей, подготовленных по материалам «круглого стола» на тему «Актуальные проблемы обеспечения законности». Вып. 20. – М.: Изд-во МосГУ, 2010. – С. 98-102. – 0,3 п.л.

5. *Курилова, Е.В.* О некоторых вопросах прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в лесной сфере / Е.В. Курилова // Сб. материалов «круглого стола» «Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере». – М.: Изд-во МосГУ, 2011. – С. 90-94. – 0,2 п.л.

6. *Курилова, Е.В.* К вопросу о предмете и пределах деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере / Е.В. Курилова // Сб. материалов науч. конф. «Обеспечение законности в Российской Федерации». – М.: Изд-во МосГУ, 2011. – С. 150-153. – 0,2 п.л.

7. *Курилова, Е.В.* Понятие и система органов административной юрисдикции в экологической сфере / Е.В. Курилова // Сб. материалов науч. конф. «Обеспечение законности в Российской Федерации». – М.: Изд-во МосГУ, 2012. – С. 98-101. – 0,2 п.л.

8. *Курилова, Е.В.* Организация взаимодействия прокуратуры с органами государственного и муниципального контроля при исполнении

законодательства об административной ответственности в экологической сфере / Е.В. Курилова // Сб. материалов науч. конф. «Обеспечение национальной безопасности в Российской Федерации». – М.: Изд-во МосГУ, 2012. – С. 118-122. – 0,2 п.л.

9. *Курилова, Е.В.* О некоторых проблемах при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере / Е.В. Курилова // Сб. материалов науч. конф. «Правовое обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации». – М.: Изд-во МосГУ, 2013. – С. 76-80. – 0,3 п.л.

10. *Курилова, Е.В.* Место Конституции Российской Федерации в предмете прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере / Е.В. Курилова // Сб. материалов межрегиональной науч. конф. «20 лет Конституции Российской Федерации: доктрина и практика». – Орел: Изд-во Орловский государственный университет, 2013. – С. 166-171.– 0,3 п.л.

11. *Курилова, Е.В.* Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере / Е.В. Курилова // Сб. материалов науч.-практич. конф. «Прокурорская деятельность: вопросы теории и практики». – М.: Изд-во МосГУ, 2014. – С. 72-74. – 0,2 п.л.

**Общий объем публикаций составил 3,3 п.л.**

---

Подписано в печать 22.10.2014 г.

Усл. печ. л. 1,3

Тираж 150 экз.

Уч. – изд.л. 1,3

Наряд №

---

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации  
117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1