

На правах рукописи

Дымолазов Виталий Сергеевич

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ**

Специальность 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2017

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

Научный руководитель **Карпов Николай Николаевич**
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Винокуров Юрий Евгеньевич**
доктор юридических наук, профессор,
АНО ВО «Московский гуманитарный университет», кафедра уголовно-правовых и специальных дисциплин, профессор

Борисова Юлия Валерьевна
кандидат юридических наук,
Генеральная прокуратура Российской Федерации, управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, отдел по обеспечению участия прокуроров в делах по экономическим спорам, административным правонарушениям и защите интеллектуальных прав, прокурор

Ведущая организация ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»

Защита диссертации состоится 12 декабря 2017 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 на базе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан 10 октября 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

К.В. Камчатов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена следующими факторами.

Во-первых, постоянный рост антропогенной нагрузки на окружающую среду в разрезе размещения в нее отходов производства и потребления все больше ставит под угрозу закрепленное Конституцией Российской Федерации¹ (статья 42) право каждого на благоприятную окружающую среду.

Так, согласно информации Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) в 2015 г. объем образования отходов производства и потребления в Российской Федерации составил более 5,06 млрд. тонн, что на 22% больше объема отходов, образовавшегося, например, 8 лет назад (за 2007 г.)². По данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, ситуация в сфере обращения с отходами остается сегодня весьма напряженной. Происходит это в основном ввиду значительных объемов образования отходов и незначительного процента их вовлечения в хозяйственный оборот³.

Во-вторых, об актуальности проблем обращения с отходами свидетельствует пристальное и последовательное внимание к ним руководства государства. Еще в 2008 г. на заседании Совета Безопасности Российской Федерации среди прочих вопросов экологической безопасности рассмотрены проблемы обращения с отходами и отмечено, что темпы роста образования токсичных отходов достигают 15-16% в год, значительно опережая темпы роста ВВП. Заинтересованным ведомствам указано на необходимость более эффективного решения проблем утилизации отходов⁴.

¹ СЗ РФ. 2009. № 4. ст. 445.

² URL: <http://rpn.gov.ru/opendata/7703381225-rpnstatf2tpFO> (дата обращения 12.11.2015); см. также приложение 5 к настоящей работе.

URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1756> (дата обращения 01.09.2016)

³ Цит. по URL: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=130345&phrase_id=349464 (дата обращения 01.10.2013).

⁴ URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2008/01/158674.shtml> (дата обращения 01.10.2013).

Вопрос стимулирования переработки отходов производства и потребления рассмотрен на совещании при Президенте Российской Федерации в 2013 г¹. Его Указом постановлено провести в 2017 г. в Российской Федерации Год экологии². В первом разделе плана основных мероприятий по его проведению предусмотрено 54 мероприятия именно в сфере отходов³.

В ноябре 2016 г. главой государства на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам обращено внимание на то, что в России накоплено около 100 млрд. тонн бытовых и производственных отходов, которые занимают порядка четырёх миллионов гектар; поставлены задачи разобраться с накопленными отходами, создать карту мусорных свалок, привлечь к этой работе общественность, создать экономические стимулы для вовлечения отходов в производственный оборот и др⁴.

При этом, необходимо отметить, что одобренная еще распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р Экологическая доктрина Российской Федерации в качестве средства реализации государственной политики в области экологии наряду с другими определила именно укрепление системы прокурорского надзора и реализации мер прокурорского реагирования в области охраны окружающей среды⁵.

В-третьих, загрязнение окружающей среды и неблагоприятная ситуация по обращению с отходами во многом связана с неудовлетворительным состоянием законности в названной сфере.

Так, 118 из 140 прокурорских работников (или 84%), принявших участие в проведенном автором настоящей работы анкетировании, на вопрос: являются ли актуальными для поднадзорной Вашей прокуратуре территории проблемы

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/news/17869> (дата обращения 01.10.2013).

² Указ Президента Российской Федерации от 05.01.2016 № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии» // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. 1). Ст. 321.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.06.2016 № 1082-р «Об утверждении плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии» // СЗ РФ. 2016. № 24. ст. 3548.

⁴ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53333> (дата обращения 30.11.2016).

⁵ СЗ РФ 2002. № 36. ст. 3510.

обращения с отходами производства и потребления (несанкционированные свалки, ненадлежащее состояние контейнерных площадок, несвоевременный вывоз твердых бытовых отходов и пр.), утвердительно ответили «да». На аналогичный вопрос также утвердительно «да» ответил 91% из опрошенных должностных лиц органов государственного экологического надзора.

Анализ статистической отчетности органов прокуратуры по форме «ОН» показывает, что в течение последних 5-ти лет прокурорами выявлено более 560 тыс. нарушений законодательства об отходах производства и потребления. В структуре всех выявленных прокурорами правонарушений в сфере охраны окружающей среды доля нарушений законодательства об отходах составляет 38,5%¹.

Наиболее распространенными нарушениями являются: неприведение органами местного самоуправления нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством либо принятие актов с превышением компетенции; ненадлежащее выполнение обязанностей по организации сбора и вывоза бытовых отходов; безлицензионное обращение с опасными отходами хозяйствующими субъектами либо не выполнение ими лицензионных условий; отсутствие утвержденных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение либо их превышение; не определение класса опасности конкретного вида отходов; отсутствие у предприятий паспорта на опасные отходы; несоблюдение природоохранных, ветеринарных и санитарных требований к местам размещения отходов; несанкционированное размещение отходов.

За указанный период органами прокуратуры опротестовано более 13 тыс. незаконных правовых актов, внесено свыше 88 тыс. представлений об устранении нарушений законодательства об отходах производства и потребления, эффективность которых по привлечению виновных лиц к дисциплинарной ответственности составила 75%. В суды предъявлено более 87 тыс. исков (заявле-

¹ Сводные отчеты по Российской Федерации по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за 2011-2015 годы.

ний), по инициативе прокуроров к административной ответственности привлечено 62 577 лиц, возбуждено 135 уголовных дел¹.

Неоднократное реформирование за последние 12 лет федеральных органов государственного контроля за деятельностью в сфере обращения с отходами не могло не отразиться негативно на состоянии законности в рассматриваемой сфере. Исполнение закона названными органами требует к себе повышенного внимания органов прокуратуры, осуществляющих в силу ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»² надзор за исполнением законов, в т.ч. федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами контроля.

Таким образом, роль прокуратуры в выявлении, пресечении, устранении и предупреждении нарушений законодательства об отходах производства и потребления, а также в восстановлении нарушенного права граждан на благоприятную окружающую среду представляется весьма значительной.

В-четвертых, с 2011 г. в органах прокуратуры Российской Федерации осуществляется учет деятельности прокурора по надзору за исполнением законодательства об отходах производства и потребления. Статистический отчет по форме «ОН»³, в отличие от ранее использовавшейся формы отчета⁴, содержит отдельную строку «об отходах производства и потребления». Предусмотрена полугодовая периодичность формирования статистической отчетности.

¹ Там же.

² СЗ РФ. 1995. № 47. ст. 4472.

³ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2011 № 106 «Об утверждении и введении статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН» утратил силу. В настоящее время действует приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 828 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его формированию» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.06.2010 № 233 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «О работе прокурора» по форме «П» и Инструкции по его составлению» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В этой связи необходимо отметить, что пристальное внимание руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации к необходимости постоянного учета деятельности прокуроров по надзору за исполнением законодательства именно об отходах производства и потребления и последующего анализа и использования полученных данных¹ свидетельствует об имеющихся проблемах в данной сфере экологических правоотношений.

Степень научной разработанности темы исследования. Теория и практика прокурорского надзора исследовалась в трудах В.И. Баскова, С.Г. Березовской, В.Г. Бессарабова, И.С. Викторова, В.П. Виноградова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, В.В. Гаврилова, О.А. Галустьяна, С.И. Герасимова, В.Н. Григорьева, А.Ю. Гулягина, А.В. Ендольцевой, Е.Р. Ергашева, И.А. Жильцова, А.Х. Казариной, В.Н. Калинина, Н.Н. Карпова, К.А. Кашаева, Б.В. Коробейникова, В.Ф. Крюкова, А.Я. Мыщыкова, А.М. Плешакова, А.В. Победкина, В.П. Рябцева, К.Ф. Скворцова, А.Ф. Смирнова, М.Б. Смоленского, И.И. Сыдо-рука, П. Титова, Э.Б. Хатова, А. Чурилова, М.С. Шалумова, В.Б. Ястребова, В.Н. Яшина и других.

Непосредственно проблемам прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления посвящены публикации С.И. Баскаковой, Д.Г. Добрецова, В.В. Ерохова, М.М. Какителашвили, Е.Ю. Лихачевой, А.Е. Татарина и других.

Вопросами теории государства и права, затрагивающимися в настоящей работе, занимались С.С. Алексеев, А.Б. Венгеров, В.В. Лазарев, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, К.В. Шундилов и другие.

Проблемы экологического права исследовались в работах А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, О.Л. Дубовик, А.В. Кодоловой, О.И. Крассова, А.Ю. Чикильдиной и других.

¹ Пункт 6 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3; п. 1.3. Инструкции по ведению ведомственного статистического учета в органах прокуратуры Российской Федерации, утв. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 8 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Названные работы, несомненно, внесли весомый вклад в развитие юридической науки, между тем, следует отметить, что диссертационные исследования по вопросам теории и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления отсутствуют.

Объектом исследования являются правоотношения, формирующиеся в ходе организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления.

Предметом исследования является деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об отходах производства и потребления, положения законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих названную деятельность, а также сферу обращения с отходами производства и потребления, теоретические разработки по теме исследования.

Целью исследования является разработка теоретических положений и выработка предложений законодательного, организационного, методического характера, направленных на повышение эффективности деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об отходах производства и потребления.

Для достижения поставленной цели сформулированы **задачи исследования:**

1) обоснование приоритетности прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления с учетом состояния законности в названной сфере;

2) определение и исследование предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления;

3) формулирование целей и основных задач указанного направления прокурорского надзора;

4) определение особенностей организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и по-

требления и разработка его научно обоснованной методики для практических работников;

5) формулирование предложений по совершенствованию законодательства о прокуратуре Российской Федерации, экологического законодательства и организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации в исследуемой сфере.

Методологическая основа исследования состоит из комплекса общенаучных, частных и специальных методов познания. Основным явился общенаучный диалектический метод познания. Кроме этого, при проведении исследования применены такие методы, как анализ, синтез, анкетирование, обобщение, сравнение, статистический, логический, формально-юридический.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, акты международного права, Водный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, другие кодифицированные законодательные акты, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральные законы от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», иные федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных министерств, федеральных служб, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили труды ведущих ученых:

в сфере философии: Ф. Бэкона, В.А. Канке, А.Г. Спиркина;

в сфере прокурорского надзора: В.И. Баскова, С.Г. Березовской, В.Г. Бессарабова, И.С. Викторова, В.П. Виноградова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, В.В. Гаврилова, О.А. Галустьяна, С.И. Герасимова, В.Н. Григорьева, А.Ю. Гулягина, А.В. Ендольцевой, Е.Р. Ергашева,

И.А. Жильцова, А.Х. Казариной, В.Н. Калинина, Н.Н. Карпова, К.А. Кашаева, Б.В. Коробейникова, В.Ф. Крюкова, А.Я. Мыцыкова, А.М. Плешакова, А.В. Победкина, В.П. Рябцева, К.Ф. Скворцова, А.Ф. Смирнова, М.Б. Смоленского, П. Титова, Э.Б. Хатова, А. Чурилова, М.С. Шалумова, В.Б. Ястребова, В.Н. Яшина и других;

в сфере теории государства и права: С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, В.В. Лазарева, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, К.В. Шундикова и других;

в сфере экологического права: А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, О.Л. Дубовик, А.В. Кодоловой, О.И. Крассова, А.Ю. Чикильдиной и других.

Эмпирическая база исследования основывается на статистических отчетах органов прокуратуры по форме «ОН» за 2011-2015 годы¹; государственных докладах «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» за 2006-2014 годы; материалах прокурорского надзора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, прокуратуры Пермского края и других субъектов Российской Федерации, природоохранных прокуратур на правах районных (17 обобщений, 360 докладных записок, более 400 актов прокурорского реагирования – протестов, представлений, постановлений, предостережений, исков и заявлений) за период 2006-2016 годов; судебной практике (более 50 решений, определений и постановлений судов общей юрисдикции и арбитражных судов, включая акты судов высших судебных инстанций); результатах анкетирования 140 работников органов прокуратуры (прокуроров городов, районов, специализированных прокуратур и их заместителей, работников аппаратов прокуратур субъектов Российской Федерации), 11 государственных инспекторов по охране

¹ Статистические отчеты формы «П» не использовались, поскольку не содержали отдельной строки «об отходах производства и потребления». Такая строка включена только в статистический отчет «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» формы ОН, введенный в органах прокуратуры с 2011 года приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2011 № 106 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

природы; личном опыте работы автора диссертации в должностях прокурора отдела по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов прокуратуры Пермского края, Березниковского и Пермского межрайонных природоохранных прокуроров Пермского края, начальника Управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Пермского края.

Научная новизна исследования заключается в том, что настоящая работа является одним из первых научных исследований деятельности прокурора по надзору за исполнением законодательства об отходах производства и потребления, в ходе которого разработаны научные положения, имеющие теоретическое и практическое значение.

В диссертации исследованы основные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления, включая предмет и пределы прокурорского надзора, его специальные задачи; определены особенности его организации; разработаны авторские методика прокурорского надзора за исполнением законодательства в данной сфере и проект указания Генерального прокурора Российской Федерации об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления; сформулированы предложения о совершенствовании Федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации» и «Об отходах производства и потребления».

Научная новизна находит свое выражение в следующих **положениях, выносимых на публичную защиту:**

1. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об отходах производства и потребления является приоритетным направлением прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, что обусловлено:

высокой антропогенной нагрузкой на окружающую среду в виде ее загрязнения отходами производства и потребления;

проводимой государственной политикой по повышению эффективности решения проблем утилизации отходов, определением в качестве средства реа-

лизации государственной политики в области экологии, наряду с другими, укрепления системы прокурорского надзора и реализации мер прокурорского реагирования в области охраны окружающей среды;

неудовлетворительным состоянием законности в сфере обращения с отходами производства и потребления, распространенностью таких нарушений законов, как: неприведение органами местного самоуправления нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством либо принятие актов с превышением компетенции; ненадлежащее выполнение ими обязанностей в названной сфере; безлицензионное обращение с опасными отходами хозяйствующими субъектами либо не выполнение ими лицензионных условий; отсутствие утвержденных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение либо их превышение; не определение класса опасности конкретного вида отходов, отсутствие у предприятий паспортов на опасные отходы; несоблюдение природоохранных, ветеринарных и санитарных требований к местам размещения отходов; несанкционированное размещение отходов;

конституционно закрепленной обязанностью государства по защите права граждан на благоприятную окружающую среду (ст. 2, 42 Конституции Российской Федерации)¹, а также правозащитной целью деятельности органов прокуратуры (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»)².

2. Выводы о том, что предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления составляют: соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов в сфере обращения с отходами производства и потребления, а также законность правовых актов органов государственной власти, местного самоуправления, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, указанных в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

¹ СЗ РФ. 2009. № 4. ст. 445.

² СЗ РФ. 1995. № 47. ст. 4472.

3. Пределами прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления являются круг законов, регулирующих отношения в указанной сфере, органов и должностных лиц, поднадзорных прокуратуре (в частности, Минприроды России, Росприроднадзор, Роспотребнадзор и их территориальные органы, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, особенно имеющих лицензию на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности), недопустимость подмены деятельности государственных органов, а также иные.

4. Вывод о том, что специальными задачами прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления являются:

постоянный мониторинг нормативной правовой базы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и принятие мер по приведению ее в соответствие с федеральным законодательством, а также по обязанию названных органов обеспечить правовое регулирование отношений в области обращения с отходами;

понуждение силами прокурорского надзора органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к надлежащему исполнению полномочий в области обращения с отходами;

периодическая оценка прокурорами полноты мер, принимаемых органами государственного экологического и федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора по выявлению и пресечению правонарушений в сфере обращения с отходами производства и потребления;

постоянный мониторинг состояния законности в сфере обращения с отходами высоких классов опасности промышленными предприятиями;

обеспечение средствами прокурорского надзора реализации норм федерального законодательства, содержащих обязанность хозяйствующих субъектов внедрять малоотходные технологии.

5. Определены особенности организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления, которые состоят в специфике сведений, подлежащих накоплению и обработке в органах прокуратуры, содержания анализа состояния законности в сфере обращения с отходами производства и потребления, круга вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверок, а также в особенностях принятия актов прокурорского реагирования, которые, в частности, заключаются:

во-первых, в допустимости их принятия в отношении природопользователей только в исключительных случаях в связи с наличием широкого круга органов, осуществляющих государственный надзор в названной сфере;

во-вторых, в допустимости возбуждения дел об административных правонарушениях в области обращения с отходами непосредственно прокурором также в исключительных случаях, поскольку законодательством такое право предоставлено должностным лицам органов внутренних дел, федерального и регионального государственного экологического надзора, федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, а также органов местного самоуправления;

в-третьих, в целесообразности указания в исковых заявлениях о понуждении ответчиков к принятию мер по реализации возложенных на них законодательством обязанностей (предоставленных полномочий) срока исполнения соответствующей обязанности в связи с тем, что выполнение многих из них требует значительных временных и финансовых затрат.

Приведенные особенности сформулированы диссертантом в разработанных методических рекомендациях по организации и осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления.

6. Автором обоснована необходимость совершенствования Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в части уточнения и внесения в него изменений путем

замены в абзаце 1 ст. 21 слов «органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций» словами «коммерческими и некоммерческими организациями, их органами управления и руководителями»;

дополнения пункта 2 ст. 21 третьим абзацем следующего содержания: «Проверки соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов коммерческими и некоммерческими организациями, их органами управления и руководителями проводятся органами прокуратуры исключительно:

в целях защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов трудовых коллективов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите;

при бездействии органов государственной власти и местного самоуправления либо недостаточности их полномочий;

во избежание пропуска срока давности привлечения к ответственности и исковой давности и в иных неотложных случаях;

в иных установленных федеральными законами случаях».

7. Диссертантом обоснована в целях совершенствования прокурорского надзора в исследуемой сфере необходимость внесения изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» в части закрепления в нем понятия удаления отходов производства и потребления.

8. Вывод о необходимости дополнительного регулирования деятельности органов прокуратуры в сфере надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления указанием Генерального прокурора Российской Федерации, в котором будут закреплены основы организации данного направления прокурорского надзора, а также его задачи.

Автором разработан проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления».

Теоретическая значимость исследования. Полученные в результате исследования научные выводы, предложения, иные результаты вносят определенный вклад в систему научных знаний о прокурорской деятельности, представляющий собой целостное представление о прокурорском надзоре за исполнением законодательства об отходах производства и потребления; могут быть использованы в процессе дальнейших теоретических разработок проблем прокурорского надзора.

Практическая значимость исследования. Положения, содержащиеся в диссертации, могут найти применение в законотворческой деятельности, в том числе при совершенствовании законодательства о прокуратуре, а также в организации практической деятельности территориальных, природоохранных и иных специализированных прокуроров по надзору за исполнением законодательства об отходах производства и потребления. Результаты исследования могут быть положены в основу научно-практических и методических рекомендаций, пособий для прокурорских работников. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при изучении курсов прокурорского надзора и при повышении квалификации работников прокуратуры.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования:

изложены в 7 опубликованных работах (из них 5 в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации);

докладывались автором на 2 научных конференциях: международной научной конференции «Второй Пермский конгресс ученых-юристов» (г. Пермь, ноябрь 2011 г.), научно-практической конференции «Прокурорская деятельность: вопросы теории и практики» (Москва, ноябрь 2013 г.);

обсуждались на заседании Научно-консультативного совета при прокуратуре Пермского края;

докладывались и обсуждались на кафедре общих проблем прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

использовались в учебном процессе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

использовались при разработке автором методических рекомендаций по прокурорскому надзору за исполнением законодательства об отходах производства и потребления, которые утверждены первым заместителем прокурора Пермского края и рекомендованы городским, районным и специализированным прокурорам.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, разделенных на шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и степень научной разработанности темы исследования, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, методологическая и нормативная основа исследования, его эмпирическая и теоретическая база, обоснована научная новизна исследования, его теоретическая и практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на публичную защиту, приведены сведения об апробации и внедрении в практику результатов исследования.

Глава 1 «Теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления» посвящена исследованию правовых основ прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления, его предмета, пределов, целей и задач.

В первом параграфе «Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления» отмечается, что предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об отхо-

дах производства и потребления составляют соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов в сфере обращения с отходами производства и потребления, а также законность правовых актов органов государственной власти, местного самоуправления, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, указанных в п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

К законам в названной сфере диссертантом отнесены: Федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления», «Об охране атмосферного воздуха», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Земельный кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации и другие.

Констатируется, что Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» неоднократно претерпевал изменения. Последние существенные поправки¹, большинство из которых вступило в силу с 1 января 2016 года, коснулись категориального аппарата, в том числе самого понятия отходов; полномочия по организации деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов с муниципального уровня переданы субъектам Российской Федерации, при этом у органов местного самоуправления, в зависимости от их уровня, остались полномочия по участию в организации такой деятельности. Закон также установил регулирование в области обращения с отходами от использования товаров, ввел институт регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами и т.д.

Автор отмечает, что названные поправки внесут коррективы в организацию и осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления. Вектор реализации органами прокуратуры надзорных полномочий несколько сместится в сторону прокуратур субъектов Российской Федерации.

¹ Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ // Российская газета. 2014. 31 декабря.

В аппаратах прокуратур субъектов Российской Федерации необходимо установить постоянный мониторинг состояния законности в деятельности региональных органов государственной исполнительной власти, уполномоченных в сфере обращения с отходами производства и потребления. Пристального прокурорского внимания потребуют к себе полнота и своевременность контроля со стороны данных органов за региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Анализируя вновь сформулированное в названном законе понятие отходов производства и потребления как веществ или предметов, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с настоящим Федеральным законом, диссертант приходит к выводу о необходимости законодательного закрепления понятия удаления отходов в целях установления определенности в вопросе, подлежат те или иные вещества и предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, удалению или нет.

Во втором параграфе «Пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления» особо исследуются такие пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства в названной сфере, как круг объектов, за которыми осуществляется надзор, а также требование Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» о том, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

В перечень объектов прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления диссертантом включены: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, ор-

ганы местного самоуправления, органы государственного контроля (надзора) в области обращения с отходами, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Последние из перечисленных объектов предложено разделить на две группы, соответственно:

в организациях, являющихся только природопользователями, передающими свои отходы специализированным организациям для сбора, дальнейшего транспортирования, обработки, размещения или обезвреживания;

в организациях, имеющих лицензию на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности, которые являются профессиональными участниками сферы обращения с отходами.

Сделан вывод о необходимости корректирования формулировки Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в части такого объекта прокурорского надзора за исполнением законов как органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, поскольку:

во-первых, не только они, но, прежде всего, сами организации являются субъектами большинства правоотношений (экологических, земельных, градостроительных, гражданских, налоговых и т.д.);

во-вторых, важно обеспечение законности как в деятельности индивидуальных, так и коллективных участников таких отношений;

в-третьих, законодателем предусмотрена административная ответственность юридических лиц за совершение большинства административных правонарушений, в том числе в области охраны окружающей среды и природопользования;

в-четвертых, фактически прокуроры осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов действующих на территории Российской Федерации не только органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, но и самими орга-

низациями, в частности юридическими лицами, как самостоятельными участниками правоотношений.

В этой связи предложено внести изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» путем замены в абзаце 1 ст. 21 слов «органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций» словами «коммерческими и некоммерческими организациями, их органами управления и руководителями».

Отмечено также, что в законодательстве не приводится четких критериев для выполнения п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Особенно это касается «неподмены» органами прокуратуры органов государственного контроля (надзора).

Исследование доктринальных источников и эмпирического материала позволяет сделать вывод о том, что вмешательство органов прокуратуры в исполнение хозяйствующими субъектами законов в целом и законодательства об отходах в частности должно носить исключительный, экстраординарный характер.

Диссертантом предложено установить в качестве искомых критериев случаи, когда вмешательство органов прокуратуры необходимо:

в целях защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов трудовых коллективов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите;

при бездействии органов государственной власти и местного самоуправления либо недостаточности их полномочий;

во избежание пропуска срока давности привлечения к ответственности и исковой давности и в иных неотложных случаях;

в иных установленных федеральными законами случаях.

Сформулированы соответствующие изменения в п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Отмечено, что иные ограничители прокурорского надзора за исполнением законов (надзор органами прокуратуры исключительно за исполнением законов, а не подзаконных актов; запрет на вмешательство прокуроров в оперативно-хозяйственную деятельность организаций; отсутствие у прокурора административных полномочий, т.е. прокурор не вправе и не должен принимать меры по прямому устранению нарушений закона и др.) также являются пределами прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления.

В третьем параграфе «Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления» обосновывается вывод о том, что поскольку прокурорский надзор за исполнением законодательства об отходах производства и потребления является частью прокурорского надзора, его целями можно определить: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

На основе анализа мнений исследователей прокурорской деятельности формулируются общие задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления: своевременное выявление, предупреждение и пресечение нарушений закона; установление лиц, виновных в совершении нарушений закона и привлечение их к установленной законом ответственности; восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина и охраняемых законом интересов государства. Они также являются общими для всех отраслей (подотраслей) прокурорского надзора.

Диссертантом сформулированы и обоснованы специальные задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления.

С учетом доказанной актуальности прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления, в целях конкретизации требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением

законов об охране окружающей среды и природопользовании»¹ предложено дополнительно урегулировать деятельность органов прокуратуры в сфере надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления указанием Генерального прокурора Российской Федерации, в котором будут закреплены основы организации данного направления прокурорского надзора, а также его задачи.

Глава 2 «Особенности организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления» посвящена вопросам информационно-аналитического обеспечения прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления, методики отдельных прокурорских проверок, «ненадзорного» взаимодействия органов прокуратуры и специализированных органов государственного управления (органов государственной исполнительной власти), а также особенностям принятия актов прокурорского реагирования в указанной сфере.

В первом параграфе «Информационно-аналитическое обеспечение прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления» исследованы источники информации и ее необходимый объем для надлежащей организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления.

Предложено накапливать и обрабатывать в органах прокуратуры следующие группы сведений (помимо материалов жалоб, уголовных, гражданских, административных дел и т.п.):

сведения органов государственного экологического надзора (Росприроднадзор и его управления по субъектам Российской Федерации, региональные органы государственного экологического надзора) о наиболее типичных, выявленных за определенный период времени (полугодие, год), нарушениях законодательства об отходах, принятых по ним мерах (в т.ч. выданных предписаниях),

¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

количестве лиц, привлеченных к административной ответственности, суммах штрафов, в том числе реально взысканных;

данные органов местного самоуправления о несанкционированных свалках на территориях муниципальных образований, мерах по их ликвидации и предупреждению образования свалок, объемах бытовых отходов, размещенных на полигонах, мерах по приведению имеющихся мест размещения отходов в соответствие с требованиями законодательства, количестве лиц, привлеченных по инициативе муниципалитета к административной ответственности;

информация органов Росприроднадзора о лицензиях на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности, выданных, действующих, аннулированных и прекративших действие за анализируемый период времени; об объектах размещения отходов, внесенных в государственный реестр таких объектов; о лимитах размещения отходов, установленных для хозяйствующих субъектов; о наиболее крупных природопользователях, от деятельности которых образуются отходы на соответствующей территории, копии их статистических отчетов по форме 2-ТП (отходы);

из территориального отдела Управления Роспотребнадзора по субъекту Российской Федерации статистический отчет по форме Ф-18 «Сведения о санитарном состоянии субъекта Российской Федерации» по городу (району); справку о санитарно-эпидемиологической обстановке города, района;

информация официальных сайтов в сети Интернет Росприроднадзора, Роспотребнадзора и их территориальных органов, органов регионального государственного надзора в области обращения с отходами, а также сайтов органов местного самоуправления;

сведения информационного центра при территориальном органе внутренних дел о зарегистрированных в течение полугодия, года преступлениях, предусмотренных ст. 247 УК РФ;

данные территориального органа внутренних дел о количестве дел об административных правонарушениях, возбужденных по ст. 8.2 КоАП РФ, наиболее типичных случаях ее нарушения.

Определено содержание анализа состояния законности в сфере обращения с отходами производства и потребления, в которое предложено включать следующее.

А. Динамику образования твердых бытовых (коммунальных) и промышленных отходов на поднадзорной территории. При этом наличие в прокуратуре информации о местах размещения (утилизации) отходов позволит определить, адекватны ли возможности полигонов, мусороперерабатывающих заводов объемам образующихся отходов, принимаются ли хозяйствующими субъектами меры по внедрению малоотходных технологий.

Б. Динамику образования несанкционированных свалок, в том числе в местах расположения контейнерных площадок, что позволит оценить деятельность органов местного самоуправления по участию в организации сбора и транспортирования отходов из населенных пунктов.

В. Сведения о промышленных предприятиях, оказывающих наибольшее антропогенное воздействие на окружающую среду путем размещения отходов.

Г. Долю использованных, обезвреженных (переданных для обезвреживания) за год отходов предприятий. Сравнение данного показателя за несколько лет будет способствовать определению того, внедряются ли хозяйствующими субъектами малоотходные (безотходные) технологии производства.

Д. Динамику количества выявляемых контролирующими органами нарушений в сфере обращения с отходами, включая случаи привлечения нарушителей к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ.

Е. Наиболее типичные и распространенные нарушения законодательства в сфере обращения с отходами, которые выявлялись органами государственного экологического и санитарного надзора, органами прокуратуры.

Ж. Уровень эффективности деятельности контролирующих, правоохранительных органов, а также органов местного самоуправления и прокуратуры.

3. Примеры эффективной работы контролеров и прокуратуры, выразившиеся в выдаче и последующем исполнении предписаний, направлении исков в суды, выполнении судебных решений, пресечении правонарушений посредством привлечения к административной и уголовной ответственности.

И. Анализ преступных нарушений закона, их причин и условий, а также способов профилактики.

К. Определение проблем названной сферы, требующих прокурорского вмешательства.

Л. Предложения по укреплению законности в сфере обращения с отходами, улучшению деятельности органов контроля и управления, правоохранительных органов, а также прокурорского надзора.

Второй параграф «Методика проведения проверок исполнения законодательства об отходах в органах местного самоуправления, территориальных отделах Управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации, хозяйствующими субъектами» посвящен методике проведения отдельных проверок в сфере обращения с отходами производства и потребления. Объекты проверок (органы местного самоуправления, территориальные отделы Управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации, хозяйствующие субъекты) выбраны автором по причине их поднадзорности практически каждому территориальному прокурору и, соответственно, большей значимости разработанной методики для прокурорской деятельности.

Определены круг вопросов, подлежащих выяснению в ходе проведения проверок, перечень запрашиваемых документов, специфика проведения проверок органов местного самоуправления различных уровней, а также природопользователей и лиц, имеющих лицензию на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности.

Выделены основные ненадзорные формы взаимодействия органов прокуратуры с органами государственного управления сферой обращения с отходами производства и потребления: в частности, привлечение специалистов таких ор-

ганов к прокурорским проверкам, совместное проведение проверок с органами государственного экологического и санитарного надзора, требование от указанных органов проведения проверок хозяйствующих субъектов, проведение совместных коллегий, совещаний, создание постоянно действующих межведомственных рабочих групп, проведение совместных мероприятий по повышению деловой квалификации работников, разработка совместных информационно-методических и руководящих документов.

В третьем параграфе «Особенности принятия актов прокурорского реагирования по результатам проверок исполнения законодательства об отходах производства и потребления» исследованы, в том числе с использованием данных официальной статистики, применяемые по результатам проверок исполнения законодательства об отходах производства и потребления акты прокурорского реагирования (протесты, представления, предостережения, заявления в суд, постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях, постановления, выносимые в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

Диссертантом сформулированы особенности принятия актов прокурорского реагирования, которые заключаются:

во-первых, в допустимости их принятия в отношении природопользователей только в исключительных случаях в связи с наличием широкого круга органов, осуществляющих государственный надзор в названной сфере;

во-вторых, в допустимости возбуждения дел об административных правонарушениях в области обращения с отходами непосредственно прокурором также в исключительных случаях, поскольку законодательством такое право предоставлено должностным лицам органов внутренних дел, федерального и регионального государственного экологического надзора, федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, а также органов местного самоуправления;

в-третьих, в целесообразности указания в исковых заявлениях о понуждении ответчиков к принятию мер по реализации возложенных на них законода-

тельством обязанностей (предоставленных полномочий) срока исполнения соответствующей обязанности в связи с тем, что выполнение многих из них требует значительных временных и финансовых затрат.

В заключении излагаются основные результаты исследования, сформулированы краткие теоретические и прикладные выводы, предложения по совершенствованию законодательства.

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

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

1. Дымолазов В.С. Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления // Закон и право. – 2014. – № 1. – С. 88–89. – 0,2 п.л.

2. Дымолазов В.С. Пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления // Закон и право. – 2014. – № 2. – С. 91–93. – 0,2 п.л.

3. Дымолазов В.С. Основы методики прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах органами местного самоуправления // Закон и право. – 2014. – № 11. – С. 124–127. – 0,3 п.л.

4. Дымолазов В.С. Информационно-аналитическое обеспечение прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления // Закон и право. – 2016. – № 7. – С. 132–135. – 0,3 п.л.

5. Дымолазов В.С. Задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления // Закон и право. – 2016. – № 8. – С. 117–119. – 0,3 п.л.

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

6. Дымолазов В.С. К вопросу об информационном обеспечении прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах // Второй пермский конгресс ученых-юристов: матер. междунар. науч.-практ. конф. Перм. гос. нац. иссл. ун-т. – Пермь, 2011. С. 294-296. – 0,1 п.л.

7. Дымолазов В.С. Основные формы «ненадзорного» взаимодействия прокуратуры и органов государственного управления в области обращения с отходами производства и потребления // Прокурорская деятельность: вопросы теории и практики: сборник материалов научно-практической конференции, проведенной на юридическом факультете МосГУ 21 ноября 2013 года. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та. 2014. С. 44-46. – 0,15 п.л.

Общий объем публикаций составляет 1,55 п.л.