Дымолазов Виталий Сергеевич. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об отходах производства и потребления: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Дымолазов Виталий Сергеевич;[Место защиты: ФГКОУВО Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления**

1.1. Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления

1.2. Пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления

1.3. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления

**Глава 2. Особенности организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления**

2.1. Информационно-аналитическое обеспечение прокурорского надзора

2.2. Методика проведения проверок исполнения законодательства об отходах в органах местного самоуправления, территориальных отделах Управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации, хозяйствующими субъектами

2.3. Особенности принятия актов прокурорского реагирования по результатам проверок исполнения законодательства об отходах производства и потребления

Заключение 165

Библиографический список

* [Пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления](http://www.dslib.net/sud-vlast/prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonodatelstva-ob-othodah-proizvodstva-i.html#7713151)
* [Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления](http://www.dslib.net/sud-vlast/prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonodatelstva-ob-othodah-proizvodstva-i.html#7713152)
* [Методика проведения проверок исполнения законодательства об отходах в органах местного самоуправления, территориальных отделах Управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации, хозяйствующими субъектами](http://www.dslib.net/sud-vlast/prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonodatelstva-ob-othodah-proizvodstva-i.html#7713153)
* [Особенности принятия актов прокурорского реагирования по результатам проверок исполнения законодательства об отходах производства и потребления](http://www.dslib.net/sud-vlast/prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonodatelstva-ob-othodah-proizvodstva-i.html#7713154)

**Введение к работе**

**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: (дата обращения 12.11.2015); см.  
также приложение 5 к настоящей работе.

URL: (дата обращения 01.09.2016)

3 Цит. по URL: (дата  
обращения 01.10.2013).

4 URL: (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 неблагополучная 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: (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 утвер  
ждении плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации  
Года экологии» // СЗ РФ. 2016. № 24. ст. 3548.

4 URL: (дата обращения 30.11.2016).

5 СЗ РФ 2002. № 36. ст. 3510.

5 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 самоуправление 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.

6 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 утвер  
ждении и введении статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением  
прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН» утратил силу. В настоящее время дей  
ствует приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 828 «Об  
утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением зако  
нов, 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 утвер  
ждении 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. Коробейни-кова, В.Ф. Крюкова, А.Я. Мыцыкова, 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. Татаринова 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. Шундиков и другие.

Проблемы экологического права исследовались в работах А.П. Анисимо-ва, 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 потребле  
ния;

1. формулирование целей и основных задач указанного направления прокурорского надзора;
2. определение особенностей организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и по-

9 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,

10  
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. Чикиль-диной 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».

11 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 предложениях 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-

12 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 самоуправление нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством либо принятие актов с превышением компетенции; ненадлежащее выполнение ими обязанностей в названой 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 Федера-ции»)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».

СЗ РФ. 2009. № 4. ст. 445. 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 про  
куратуре (в частности, Минприроды России, Росприроднадзор, Роспотребна-  
дзор и их территориальные органы, представительные (законодательные) и ис  
полнительные органы государственной власти субъектов Российской Федера  
ции, органы местного самоуправления, а также органы управления и руководи  
тели коммерческих и некоммерческих организаций, особенно имеющих лицен  
зию на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации,  
обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности), недопусти  
мость подмены деятельности государственных органов, а также иные.

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

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 природопользова-телей 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».

1. 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.
2. 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 «);

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.

## Пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления

Как пишет М.С. Шалумов, «предметом надзора на каждом направлении является исполнение определенной группы законов, регулирующих относительно обособленные сферы общественных отношений, соответствующими группами органов. Что же касается соответствия закону издаваемых ими правовых актов, соблюдения ими прав и свобод человека и гражданина, соблюдения того или иного порядка, законности действий или решений, то речь, по существу, во всех перечисленных случаях идет, опять-таки, об исполнении требований законов.»

Н.Н. Карпов отмечает, что, в соответствии со статьей 21 Закона о прокуратуре, предмет прокурорского надзора за исполнением законов - соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых указанными органами и их должностными лицами4. По существу Н.Н. Карпов в соответствии с Законом о прокуратуре определяет предмет прокурорского надзора через родовые категории «соблюдение» (применительно к Конституции Российской Федерации), «исполнение» (применительно к иным законам) и «соответствие» (применительно к правовым актам), не используя при этом категорию «законность».

В содержание предмета деятельности прокурора по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов он включает также положения об осуществлении прокурором надзора за исполнением принятых в порядке опережающего нормотворчества нормативных указов Президента Российской Федерации, учитывая особую общественную важность издаваемых главой государства указов по социально значимым вопросам1.

К.Ф. Скворцов также предлагает включить в предмет прокурорского надзора исполнение не только законов, но и указов Президента Российской Федерации общенормативного характера, сделав соответствующее дополнение в Конституции Российской Федерации2.

По мнению Е.Р. Ергашева предметом прокурорского надзора является специфическая деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, направленная на исполнение поднадзорными субъектами определенного вида законодательства3.

М.Б. Смоленский и И.А. Жильцов под предметом прокурорского надзора (как вида государственной деятельности) понимают сферу общественных отношений, на регулирование которой направлена деятельность прокурора4.

Представляется, что названное определение не вполне удачно сконструировано с точки зрения использования термина «регулирование» применительно к общественным отношениям. Из общей теории права следует, что именно оно, наряду с другими социальными, а также техническими нормами, является регулятором общественных отношений. Прокурорский же надзор (как деятельность) направлен, прежде всего, на приведение общественных отношений в соответствие с законом (в рамки закона), и в меньшей степени – на их регулирование.

Подтверждение этому тезису можно найти как в нормативных документах, так и в литературе. В частности, в силу п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством2. В доктриналь-ных источниках прокуратура характеризуется как форпост надзора общества за конституционностью общественных отношений3.

В этой связи с позиции определения предмета прокурорского надзора через родовое понятие «общественные отношения» более приемлемой представляется дефиниция, сформулированная Б.В. Коробейниковым: под предметом прокурорского надзора понимается то, на что направлена данная деятельность органов прокуратуры, а именно, сфера общественных отношений, регулируемых Конституцией Российской Федерации и действующими на территории России законами. Эта сфера общественных отношений в рассматриваемом аспекте характеризуется соблюдением и исполнением Консти 25 туции Российской Федерации и законов, что и является предметом прокурорского надзора1.

Как сферу общественных отношений, на надзор за законностью которой направлена деятельность прокуратуры, предмет прокурорского надзора определяют и другие исследователи2.

Анализ изложенного показывает, что в юридической литературе существует многообразие точек зрения на понятие предмета прокурорского надзора, что свидетельствует об актуальности вопроса исследования ученых.

При этом неоспоримым остается факт того, что предметом надзора за исполнением законов по смыслу п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре3 являются соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, объектами прокурорского надзора (включая должностных лиц), а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов.

Эти элементы предмета надзора будут нами исследованы в разрезе прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления, как составной части отрасли прокурорского надзора за исполнением законов.

## Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления

К исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, наделенными полномочиями в сфере обращения с отходами производства и потребления, относятся: - Высший исполнительный орган государственной власти (например, правительство, администрация субъекта Российской Федерации), к полномо чиям которого отнесены, в частности, осуществление в пределах своих пол номочий мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, включая право на благоприятную окружающую среду; разра ботка проекта бюджета субъекта Российской Федерации, а также проектов программ его социально-экономического развития; - органы специальной компетенции (региональные министерства, коми теты, департаменты природных ресурсов, экологии и т.п.), которые наделя ются полномочиями в сфере обращения с отходами производства и потреб ления, в частности, по осуществлению соответствующего государственного надзора, реализации региональных целевых программ и пр. Органы местного самоуправления наделены рядом полномочий в области обращения с отходами. Согласно ст. 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»1, ст.ст. 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Фе-дерации»2 к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений отнесены участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих поселений; к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов – участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обра ботке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на их территории.

При этом органы местного самоуправления муниципального района осуществляют полномочия по участию в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов, на территориях сельских поселений, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации, а также на межселенной территории.

Участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов возложено также на органы местного самоуправления городских округов.

Помимо этого, муниципалитеты наделены полномочиями по нормативно-правовому регулированию названных вопросов.

Органы государственного контроля (надзора) в области обраще ния с отходами образуют двухуровневую систему федерального и регио нального государственного контроля. На федеральном уровне надзор осу ществляется Росприроднадзором, на региональном – соответствующими ор ганами государственной исполнительной власти субъектов Российской Фе дерации (региональными министерствами, комитетами, инспекциями и пр.). Отдельно в качестве объекта рассматриваемого прокурорского надзора следует выделить уже упоминавшуюся систему органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Органы управления и руководителей коммерческих и некоммер ческих организаций как объектов прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах по объему правоспособности можно разделить на две группы: - 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.

Деятельность последних, помимо норм экологического права, также регулируется законодательством о лицензировании.

Представляется, что существующая в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» формулировка объекта прокурорского надзора за исполнением законов «органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций» не позволяет в полной мере охватить прокурорским надзором организации как участника, в том числе экологических, правоотношений.

Так, ведущими российскими исследователями экологического права подчеркивается особое положение юридических лиц, как участников экологических отношений.

По мнению О.И. Крассова, именно к ним в первую очередь адресованы требования законодательства об охране окружающей среды1. С.А. Боголюбов называет юридические лица, наряду с гражданами, наиболее массовыми и главными участниками данных отношений2. О.Л. Дубовик отмечает, что экологическое законодательство … всем своим содержанием предназначено для:… юридических лиц как коллективного субъекта, принимающего и реализующего экологически значимые решения и действия, несущего ответственность (гражданско-правовую, административную) за экологические правонарушения. … в ряде случаев нужно принимать во внимание именно специфику статуса и поведения коллективного субъекта эколого-правовых отношени

## Методика проведения проверок исполнения законодательства об отходах в органах местного самоуправления, территориальных отделах Управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации, хозяйствующими субъектами

С позиции такой классификации, указанные выше задачи относятся к общим задачам прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления.

К его специальным задачам1 в настоящее время можно отнести следующие.

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 сфере обращения с отходами.

Так, С.Н. Гаджикурбанов указывает, что среди нарушений законодательства в сфере обращения с отходами наибольшее распространение среди прочих имеет «принятие органами местного самоуправления не соответствующих федеральному законодательству правовых актов2». По данным статистики за 2015 год, органами прокуратуры оспорено 2332 незаконных правовых акта, из которых в соответствие с федеральным законодательством приведено 2037 актов.3

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»4, правовое регулирование в области обращения с отходами осуществляется, в том числе, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами. При этом участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов отнесено законодателем в том или ином объеме к вопросам местного значения различных видов муниципальных образований (ст.ст. 14, 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»1). В силу п. 1 ч. 1 ст. 17 названного закона2 в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают правом издания муниципальных правовых актов.

Непринятие, например в городском поселении, правил сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, как правило, влечет бессистемность в обращении с такими отходами, является условием образования несанкционированных свалок. Нарушение муниципалитетами компетенции при издании правовых актов (регулирование, в частности поселением сферы, относящихся к вопросам местного значения муниципального района) создает предпосылки двойного правового регулирования одних и тех же общественных отношений, возникновения противоречий в деятельности органов местного самоуправления различных муниципальных образований.

В конечном итоге указанные действия (бездействие) муниципальных властей ведут к нарушению права граждан на благоприятную окружающую среду.

Стоит отметить, что в условиях внесения в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» существенных изменений, вступивших в силу с 1 января 2016 года и касающихся правового статуса муниципалитетов3, прокурорам городов и районов, природоохранным прокурорам необходимо силами прокурорского реагирования обеспечить своевременную корректировку муниципальной нормативной правовой базы в рассматриваемой сфере.

Кроме того, как ранее указывалось, что названный закон существенно расширил полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами, в частности возложив на них организацию деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов (Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ1). Поэтому, по мере принятия во исполнение данного закона федеральных подзаконных нормативных правовых актов, прокуратурам субъектов Российской Федерации, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре, природоохранным прокурорам (в пределах компетенции2) необходимо уделить пристальное внимание законности действующих региональных нормативных правовых актов, а также мерами прокурорского реагирования добиваться от соответствующих органов власти установления необходимого правового регулирования.

Например, прокурором Пермского края в правительство региона в порядке ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» внесено предложение о разработке и принятии программы обращения с отходами3. В Курганской области природоохранным прокурором руководителю регионального департамента природных ресурсов объявлено предостережение о недопустимости нарушения закона ввиду возможности несвоевременного принятия территориальной схемы обращения с отходами4. В обоих случаях органами власти приняты необходимые меры. Факты бездействия уполномоченных органов власти в данной сфере выявлены в большинстве регионов Южного федерального округа

## Особенности принятия актов прокурорского реагирования по результатам проверок исполнения законодательства об отходах производства и потребления

В этой связи, особое внимание органам прокуратуры должно уделяться деятельности подразделений Роспотребнадзора по осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в сфере обращения с отходами.

На городском, районном уровне названную деятельность осуществляют управления Роспотребнадзора по субъекту Российской Федерации как непосредственно, так и через свои территориальные отделы (далее Отдел). Согласно пп. 16, 17.7 Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека1, Отдел Управления возглавляет начальник, который является главным государственным санитарным врачом по городам, районам; положение об Отделе утверждается начальником управления Роспотребнадзора по субъекту Российской Федерации.

При проведении проверок названных отделов следует учитывать, что они являются структурными подразделениями Управления Роспотребнадзора по субъекту Российской Федерации и их начальники не наделены полномочиями по применению дисциплинарного взыскания в отношении подчиненных работников, в связи с этим, меры прокурорского надзора, прежде всего внесение представлений об устранении нарушений закона, к Отделам целесообразно реализовывать через аппарат прокуратуры субъекта Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что подразделения Роспотребнадзора осуществляют государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства (Закона о санитарном благополучии, санитарных правил и норм и пр.). При этом они не вправе проверять соблюдение норм экологического законодательства (например, федеральных законов «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления»).

В ходе проверки исполнения санитарного законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления в Отделе необходимо: - проверить законность положения об Отделе; - выяснить, каков характер выявляемых Отделом правонарушений; - дать оценку полноте принимаемых в целях их устранения мер, выяснить во всех ли случаях должностными лицами Отдела выдаются предписания об устранении нарушений требований санитарного законодательства, решается вопрос об административной ответственности виновных как юридических, так и физических лиц; - проверить, контролируется ли должностными лицами Отдела исполнение выданных предписаний, принимаются ли меры к правонарушителям в случае неисполнения (несвоевременного исполнения) предписаний; - проверить на предмет соответствия нормам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях материалы рассмотренных дел об административных правонарушениях, законность вынесенных по делам постановлений; - изучить материалы производств по обращениям граждан и иных лиц по вопросам обращения с отходами, выяснить проводятся ли по поступившим обращениям проверки, в полном ли объеме принимаются меры по выявленным нарушениям законодательства; - при выявления фактов нарушения порядка рассмотрения обращений граждан в обязательном порядке решать вопрос о привлечении виновных должностных лиц к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ – нарушение порядка рассмотрения обращений граждан; - выяснить, направлялись ли Отделом в правоохранительные органы материалы о выявленных нарушениях, влекущих уголовную ответствен ность, отслеживаются ли результаты их рассмотрения; - выяснить направлялись ли Отделом за проверяемый период иски в суды в случае нарушения санитарного законодательства, их результативность, реальное исполнение решений судов.

При организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления хозяйствующими субъектами, необходимо учитывать, что последние или, более юридически точно, органы управления и руководители преимущественно коммерческих организаций, являются наиболее «массовым» в арифметическом смысле объектом прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах. По данным Федеральной налоговой службы России, число действующих в стране юридических лиц по состоянию на декабрь 2015 года составило 4,824 млн. Из них 86 % или 4,153 млн. коммерческие организации1.

Помимо этого, субъекты хозяйственной деятельности еще и наиболее «потенциально опасные» объекты прокурорского надзора. Именно в процессе их деятельности образуются опасные отходы, оказывающие сильнейшее негативное воздействие на окружающую среду. Так, в России в 2015 году по данным Федеральной службы по надзору в сфере природопользования образовалось свыше 5,06 млрд. тонн отходов2.

Отличительной чертой указанного объекта прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах также является необходимость в соответствии с пунктом 30 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»3 лицензирования деятельности организации по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов I - IV классов опасности.