|  |
| --- |
|  |
|   |  |  |
|  |
|  | **ДИСЦИПЛИНА:** ***Экологическое право*****ТЕМА:** ***Роль природоохранного законодательства РФ в решении глобальных экологических проблем*** |
|  |  |
|  |
| **2000г.** |

##### С О Д Е Р Ж А Н И Е

Введение 3

Глава 1. Понятие,методы и организация государственного управления охраной окружающей среды. 5

Глава 2. Экологическая ответственность 5

2.1. Понятие и виды экологической ответственности 5

2.2. Экологические преступления 10

Глава 3. Роль правоохранительных органов в решении экологических проблем. 11

3.1. Природоохранная деятельность органов внутренних дел 11

3.2. Природоохранная деятельность прокуратуры 15

Заключение 23

Список использованных источников: 24

# Введение

 Человечество слишком медленно подходит к пониманию масштабов опасности, которую создает легкомысленное отношение к окружающей среде. Между тем решение (если оно еще возможно) таких грозных глобальных проблем, как экологические, требует неотложных энергичных совместных усилий международных организаций, государств, регионов, общественности.
 За время своего существования и особенно в XX веке человечество ухитрилось уничтожить около 70 процентов всех естественных экологических (биологических) систем на планете, которые способны перерабатывать отходы человеческой жизнедеятельности, и продолжает их "успешное" уничтожение. Объем допустимого воздействия на биосферу в целом превышен сейчас в несколько раз. Более того, человек выбрасывает в окружающую среду тысячи тонн веществ, которые в ней никогда не содержались и которые зачастую не поддаются или слабо поддаются переработке. Все это приводит к тому, что биологические микроорганизмы, которые выступают в качестве регулятора окружающей среды, уже не способны выполнять эту функцию.
 Как утверждают специалисты, через 30 - 50 лет начнется необратимый процесс, который на рубеже XXI - XXII веков приведет к глобальной экологической катастрофе. Особо тревожное положение сложилось на Европейском континенте. Западная Европа свои экологические ресурсы в основном исчерпала и соответственно использует чужие.
        В европейских странах почти не осталось нетронутых биосистем. Исключение составляет территория Норвегии, Финляндии, в какой-то степени Швеции и, конечно, евразийской России.
        На территории России (17 млн. кв. км) имеется 9 млн. кв. км нетронутых, а значит, работающих экологических систем. Значительная часть этой территории - тундра, которая биологически малопродуктивна. Зато российская лесотундра, тайга, сфанговые (торфяные) болота - это экосистемы, без которых невозможно представить нормально действующую биоту всего Земного шара.
        Россия, например, стоит на первом месте в мире по поглощению (благодаря своим обширным лесам и болотам) углекислоты - около 40 процентов.
        Остается констатировать: в мире нет, пожалуй, ничего более ценного для человечества и его будущего, чем сохраняющаяся и пока работающая естественная экологическая система России при всей сложности экологической обстановки.
        В России тяжелая экологическая обстановка усугубляется затянувшимся общим кризисным состоянием. Государственное руководство мало, что делает для ее исправления. Медленно развивается правовой инструментарий для защиты окружающей среды - экологическое право. В 90-е годы, правда, было принято несколько экологических законов, основным из которых стал закон Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды", действующий с марта 1992 года. Однако правоприменительная практика выявила серьезные пробелы, как и в самом законе, так и в механизме его реализации.

# Глава 1. Понятие, методы и организация

# государственного управления охраной

# окружающей среды.

 В результате перестройки в организации охраны природы в 1988 году был создан Государственный комитет охраны природы. Аналогичные комитеты были созданы и в союзных республиках. Комитеты должны были стать координаторами всей природоохранительной деятельности. В 1991 году Комитет был упразднен и на его месте было установлено Министерство экологии и природных ресурсов, призванное воедино собрать все подведомственные, отраслевые функции природоохранительной деятельности. Но и этот эксперимент не был удачным. В 1994 году постановлением правительства РФ от 23 апреля было создано Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов (Минприроды РФ).
 Существует разделение на органы Общей компетенции и специальной компетенции. К государственным органам общей компетенции относятся Президент, Федеральное собрание, Правительство, Представительные и исполнительные органы субъектов Федерации. К государственным органам специальной компетенции относятся те органы государства, которые в соответствии с положениями о них, специально уполномочены выполнять соответствующие природоохранительные функции. По объему и характеру они подразделяются на комплексные, отраслевые, функциональные.
 Компетенция органов закреплена в законе ***(ст. 6-10)***, Компетенция РФ и субъектов в Конституции РФ ***ст.71-72.***
 По Конституции РФ, природопользование, охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности составляют совместную компетенцию Федерации и Субъектов Федерации.

# Глава 2. Экологическая ответственность

## 2.1. Понятие и виды экологической ответственности

 Юридическая ответственность за экологические правонарушения и преступления - есть лишь одна из форм обеспечения экологической безопасности населения, охраны природной среды и рационального использования ее ресурсов. Она осуществляется наряду с экономическими, политическими, нравственно-воспитательными, образовательными мерами, мерами по возмещению причиненного природе или здоровью человека вреда и иными.

 В комплексном виде законодательное закрепление ответственности по экологическому праву произведено в ***статье 81*** **Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. "Об охране окружающей природной среды"**

**Статья 81**. Виды ответственности за экологические правонарушения.
За экологические правонарушения, то есть виновные, противоправные деяния, нарушающие природоохранительное законодательство и причиняющие вред окружающей природной среде и здоровью человека, должностные лица и граждане несут дисциплинарную, административную либо уголовную, гражданско-правовую, материальную, а предприятия, учреждения, организации - административную и гражданско-правовую ответственность в соответствии с настоящим Законом, иными законодательными актами РФ и республик в её составе.
**Статья 82.** Дисциплинарная ответственность за экологические проступки
1. Должностные лица и иные виновные работники предприятий, учреждений, организаций в соответствии с положениями, уставами, правилами внутреннего распорядка и другими нормативными актами несут дисциплинарную
ответственность за невыполнение планов и мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, за нарушение нормативов качества окружающей природной среды и требований природоохранительного законодательства, с учетом их трудовой функции или должностного положения.
2. Руководители предприятий, учреждений, организаций и иные виновные работники могут быть полностью или частично лишены премий или иных средств поощрения за невыполнение планов и мероприятий по охране природы,
нарушения нормативов качества окружающей природной среды и природоохранительного законодательства.
**Статья 83**. Материальная ответственность должностных лиц и иных работников, виновных в причинении вреда экологическим правонарушением
Должностные лица и иные работники, по вине которых предприятие, учреждение, организация понесли расходы по возмещению вреда, причиненного экологическим правонарушением, несут материальную ответственность перед предприятиями, учреждениями, организациями в соответствии с трудовым законодательством.
Юридическая ответственность - один из видов социальной ответственности. Вместе с тем все виды являются частью общего понятия. Не существует однозначного понятия юридической ответственности, а, следовательно, не существует и однозначного понятия ответственности за экологические правонарушения.
 Что касается классификации ответственности, то наибольшее распространение получило деление на виды по ее отраслевой принадлежности: уголовная, административная, гражданско-правовая, материальная, дисциплинарная.
 С другой стороны, все виды ответственности можно разделить на объективную и субъективную.
 К объективной относятся гражданско-правовая ответственность, возникающая по факту причинения вреда при использовании источника повышенной опасности независимо от вины его владельца. Здесь факт причинения вреда - объективное основание ответственности, а норма закона, ее предусматривающая - формальное основание.
 Субъективной будет считаться ответственность, возникающая только при наличии у субъекта правонарушения вины как обязательного признака состава правонарушения. С этих позиций вину можно считать субъективным основанием ответственности.
 По способам воздействия выделяют ответственность: компенсационную, направленную на возмещение вреда, и репрессивную, реализующуюся в применении наказания.
 К компенсационной относится обязанность возместит причиненный вред, предусмотренный нормами гражданского и административного права.
 К репрессивным видам относится, в частности, административная, уголовная, дисциплинарная.
Задачами юридической ответственности за экологические правонарушения являются:
**\*** защита общественных отношений в сфере экологии;
**\*** наказание правонарушителя;
**\*** предупреждение совершения новых правонарушений и правонарушений со стороны других граждан;
**\*** воспитание населения в духе уважения к закону и сложившемуся экологическому правопорядку.

 К законодательным актам, содержащим общие положения об ответственности правонарушителей, относится, например, федеральное природоохранительное и поресурсное законодательство:

**•** Закон РФ "Об экологической экспертизе" от 23 ноября 1995 г.

**•** Закон РФ "Об особо охраняемых природных территориях" от 14 марта 1995 г.2

**•** Закон РФ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" от 23 февраля 1995 г. "Земельный Кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г.

**•** Основы лесного законодательства РФ от 6 марта 1993 г.

**•** Водный кодекс РФ от 18 октября 1995 г.

**•** Закон РФ "О животном мире" от 24 апреля 1995 г.

**•** Закон РСФСР "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 19 апреля 1991 г. и др.

 ***Статьей 6*** Кодекса об административных правонарушениях РСФСР субъекты Федерации, в частности, наделены правом устанавливать административную ответственность за нарушение: правил охоты и рыболовства; правил осуществления других видов пользования животным миром; решений по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями; правил по карантину животных; ветеринарных правил.

 В соответствии со ***ст. ст. 71, 72*** Конституции РФ принятие норм уголовного, уголовно-исполнительного, гражданского права относится к ведению Федерации.

 Административное, трудовое, семейное, жилищное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей природной среды находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ.

 Эти обстоятельства следует принимать во внимание при решении вопросов юридической ответственности за экологические правонарушения.

 Задачами юридической ответственности за экологические правонарушения являются: защита общественных отношений в сфере экологии; наказание правонарушителя; предупреждение совершения им новых правонарушений (частное предупреждение) и правонарушений со стороны других граждан (общее предупреждение); воспитание населения в духе уважения к закону и сложившемуся экологическому правопорядку.

 Ответственность за экологические правонарушения основана на принципах законности, равенства граждан перед законом, виновной ответственности (за исключением обязанности по возмещению вреда, причиненного источником повышенной опасности, в порядке реализации гражданско-правовой ответственности), справедливости, гуманизма, дифференцированного ее возложения, экономии мер государственного принуждения.

 ***В статье 81*** Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" экологическое правонарушение определяется как виновное, противоправное деяние, нарушающее природоохранительное законодательство и причиняющее вред окружающей природной среды и здоровью человека.

 Данное определение содержит основные отличительные признаки экологического правонарушения, но имеет ряд недостатков. В нем указаны не все признаки правонарушения; имеет место тавтология (противоправное деяние, нарушающее законодательство); перечислены не все социальные ценности, составляющие предмет экологических правоотношений, которым причиняется вред; в качестве систематизирующего признака взяты последствия, а не объект правонарушения. Последствия же не входят в элементный состав экологического отношения, охраняемого законом, и не позволяют разграничить экологические и иные правонарушения (хозяйственные, против собственности, против здоровья, должностные и т.д.).

 Более удачным представляется определение экологического правонарушения как общественно опасного, виновного, запрещенного законодательством под угрозой наказания деяния (действия или бездействия), направленного на причинение вреда отношениям в сфере экологии. Состав экологического правонарушения (как и любого другого) включает в себя четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности определяется трудовым законодательством, законодательством о государственной службе, иными нормативными актами Российской Федерации и ее субъектов, трудовыми соглашениями (контрактами), уставами и положениями о предприятии, организации, учреждении.

Дисциплинарная ответственность выражается в наложении на виновное лицо дисциплинарного наказания в виде: замечания, выговора, строгого выговора, увольнения от должности ***(ст. 135 КЗОТ РСФСР).***

Законодательством, уставами о дисциплине и иными нормативными актами для отдельных категорий рабочих и служащих могут быть предусмотрены и другие дисциплинарные взыскания.

Материальная ответственность заключается в возложении на причинителя вреда обязанности возместить расходы, которые по его вине понесло учреждение, организация, предприятие или иной хозяйствующий субъект, с которым виновный находится в трудовых отношениях. В соответствии с трудовым законодательством причинитель вреда несет ответственность в размере прямого действительного ущерба, но не более своего месячного заработка ***(ст. 119 КЗОТ).*** Однако виновный полностью возмещает вред, если он причинен в результате преступного деяния; умышленно; когда вред причинен не при исполнении своих трудовых обязанностей; когда он причинен работником, находящимся в нетрезвом состоянии; когда в соответствии с законодательством или договором на работника возложена полная материальная ответственность.

При определении размера ущерба учитывается только прямой действительный ущерб, неполученные доходы не учитываются.

Недопустимо возложение на работника ответственности за такой ущерб, который может быть отнесен к категории нормального производственного риска **(ст. 118 КЗОТ).**

Административная ответственность за экологические правонарушения применяется уполномоченным на то органом исполнительной власти государства, должностным лицом соответствующего государственного органа или судом .

Она может быть возложена, как на физических, так и на юридических лиц. Перечень административных экологических правонарушений дается в **ст. 84** Закона об охране окружающей природной среды, отраслевом природноресурсовом законодательстве и в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, где они группируются в главе "Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры".

За совершение экологических административных правонарушений могут применяться**:** предупреждение, штраф, конфискация орудия совершения правонарушения; лишение специального права (охоты, рыболовства, управления транспортными средствами); возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения правонарушения.

## 2.2. Экологические преступления

Введение специальной главы об ответственности за экологические преступления является одной из новшеств нового УК РФ. В прежнем УК было более десятка норм об охране природы, но содержались они в различных главах, в основном среди норм о хозяйственных преступлениях. Ныне в рассматриваемой главе семнадцать статей. Предусмотрена ответственность за экоцид ***(ст. 358 УК)***, уничтожение или повреждение природных комплексов или объектов, взятых под охрану государства ***(ст.243 УК)***, сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо окружающей среды ***(ст.237 УК)***. Эти составы преступлений размещены в других главах УК, но они устанавливают ответственность за деяния также сопряженные с причинением вреда природной среде. Таким образом, появилось, наконец, четкое определение в законе круга экологических преступлений, позволяющее выстроить их в систему, и узаконено само название этих посягательств, прежде вызывавшее споры. Суть, однако, не в этом. Главное - изменился подход к общественной и правовой гонке экологических правонарушений и преступлений.

 Прежнее уголовное экологическое законодательство в основном было ориентировано на то, чтобы пресечь расхищение природных ресурсов. Оно рассматривало природную среду как своеобразную "кладовку" природных богатств, отражало безнадежно устаревшую концепцию приоритета экономических интересов перед экологическими и интересами охраны прав человека на жизнь в благоприятных природных условиях. Игнорировало оно и особую важность защиты здоровья человека, экологического благополучия населения при решении хозяйственных, военных, научных и иных проблем.

 В УК РФ содержание главы "Экологические преступления", как и других, приводится в соответствие с иерархией социальных ценностей, принятых в правовом демократическом государстве (личность, общество, государство), общепринятыми международными нормами и требованиями борьбы с современными формами и видами экологической преступности. УК ориентирован на признание окружающей природной среды биологической основой жизни, здоровья, деятельности человека. С этих позиций экологические преступления есть по сути преступления против человека и всего живого на земле путем воздействия на среду обитания. Существенно меняются и представления об общественной опасности данных преступлений, тогда как до сих пор они относились к разряду малозначительных, второстепенных, сил и средств на борьбу с ними выделялось мало, в государственных программах борьбы с преступностью они не значились.

В связи с изложенным, усиливается в целом наказуемость экологических преступлений с одновременной дифференциацией уголовной ответственности в зависимости от характера и опасности содеянного, его последствий, личности виновного, наличия смягчающих и отягчающих обстоятельств. Конструкция уголовно-правовых норм, как правило, учитывает характер и тяжесть вреда, причиненного экологическим преступлением здоровью или жизни человека.

# Глава 3. Роль правоохранительных органов в

# решении экологических проблем.

 Конституция Российской Федерации 1993 г. ***в ст. 42*** законодательно определила право каждого гражданина на благополучную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии.

**Закон РСФСР 1991 г. "Об охране окружающей природной среды"** отводят регламентации права граждан на здоровую и благополучную окружающую природную среду **раздел II**, ***ст. 11-14***, где также особо выделяет право граждан, экологических и иных общественных объединений, выполняющих экологические функции, требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране.

 Владение этой информацией, свободный доступ к ней является той основой, которая реально может создавать и уже создает необходимые предпосылки к реализации каждым гражданином своего конституционного права на жизнь в условиях благоприятной окружающей среды.

 В последние годы государством, его исполнительными властными структурами предприняты существенные усилия, чтобы граждане Российской Федерации владели этой информацией.

## 3.1. Природоохранная деятельность органов внутренних дел

В соответствии с экологическим законодательством и во исполнение приказа МВД РФ от 12 июля 1993 г. "О мерах по улучшению природоохранной деятельности в МВД РФ" органы внутренних дел призваны обеспечивать взаимодействие с территориальными органами Минприроды, Минздрава России и др. В области охраны окружающей природной среды они в объеме своей компетенции осуществляют: предупреждение и пресечение экологических преступлений; совместно с Министерством здравоохранения РФ надзирают за соблюдением санитарных правил содержания улиц, дворов и других территорий населенных пунктов, а также загородных мест отдыха трудящихся и пляжей; оказывают соответствующим органам содействие в осуществлении мер по охране и защите от загрязнения природных богатств, борьбе с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства; контролируют и направляют работу пожарных подразделений других министерств и ведомств, определяют порядок совместной работы пожарных организаций страны; производят регистрацию, учет, а также надзор за техническим состоянием автотранспортных средств, принадлежащих предприятиям, учреждениям и гражданам; осуществляют подразделениями ведомственной милиции охрану объектов природы или природных комплексов; обеспечивают проведение мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов (земель, лесов, вод и других объектов природы).

Так, например, Главное управление обеспечения общественного порядка (ГУООП) МВД РФ в объеме своей компетенции организует работу, изучает и обобщает деятельность периферийных органов милиции по оказанию содействия соответствующим органам в осуществлении мер по охране и защите от загрязнения природных богатств, борьбе с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства, взаимодействию с общественностью. ГУООП МВД РФ правомочен давать предложения по совершенствованию форм и методов борьбы с браконьерством. От имени МВД РФ Главное управление обеспечения общественного порядка правомочно рассматривать и давать заключения по проектам правил, инструкций, стандартов и норм различных ведомств, регламентирующих порядок охоты, рыболовства и охраны лесов.

ГУООП в рассматриваемой деятельности тесно взаимодействует с Государственной инспекцией по безопасности дорожного движения (ГИБДД). Главным управлением по борьбе с экологической преступностью (ГУБЭП), Главным следственным управлением и другими службами органов внутренних дел. Оно организует деловую связь с Роскомрыболовства, Федеральной службой лесного хозяйства и другими органами государственного управления, осуществляющими надведомственный контроль за рациональным использованием и охраной природных ресурсов, и, в первую очередь, с Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ.

В соответствии с приказом МВД РФ от 12 июля 1993 г. "О мерах по улучшению природоохранной деятельности в МВД России" в МВД, ГУВД, УВД, ГУИН и ряде других специальных подразделениях создаются постоянно действующие комиссии по экологическим проблемам из представителей заинтересованных служб для организованного контроля и координации природоохранной деятельности в регионах.

Наиболее распространенными формами содействия со стороны внутренних дел природоохранным органам (рыбоохране, воднадзору, охотнадзору и др.) являются: совместная разработка комплексных планов, участие в задержании правонарушителей, установлении его личности; проверка орудий и способов охоты и рыболовства; осмотр добытых животных и рыб: организация и проведение патрулирования, рейдов и засад; изъятие у браконьеров орудий незаконной охоты и рыболовства; получение от должностных лиц и граждан объяснения по поводу нарушений ими природоохранительного законодательства; составление протоколов и т.п.

Таким образом, органы внутренних дел относятся к числу специальных отраслевых государственных органов, решающих, в том числе в объеме своей компетенции, и задачи в области охраны природы с помощью организационно правовых средств, реализация которых направлена на укрепление экологического правопорядка и обеспечения экологической безопасности на территории РФ.

Важным направлением деятельности органов внутренних дел в области охраны природы является профилактика экологических правонарушений. Если исходить из того, что достижение наивысшей эффективности эколого-правовой деятельности органов внутренних дел проявляется в определенном снижении экологических правонарушений, то их важнейшей задачей становится выявление причин и условий, способствующих совершению экологических правонарушений, и разработка мер по их предупреждению.

При этом органы внутренних дел обязаны выявлять и устранять лишь те причины и условия, способствующие совершению правонарушений природоохранительного законодательства, которые должны и могут быть им известны с учетом их компетенции.

К числу основных причин преступного нарушения природоохранительного законодательства часто относят корыстные мотивы, например, у тех работников леспромхоза, которые производят порубку леса, грубо нарушая установленные правила, или у работников промысловых организаций, производящих лов рыбы с грубым нарушением действующего законодательства. Корысть может проявляться в стремлении к незаконному обогащению, т.е. получению незаконных дополнительных выплат (премий и т.д.), или с выгодой реализовать незаконно добытую рыбу, вывезенный лес и др. Поэтому своевременное пресечение органами внутренних дел такого рода противоправной деятельности является одним из условий предупреждения природоохранительных нарушений.

В соответствии с действующим законодательством органы внутренних дел правомочны постоянно вести работы имеющимися силами и средствами по выявлению и устранению перечисленных и иных условий, способствующих природоохранительным правонарушениям. Теория и практика выработали различные формы и методы профилактики правонарушений в области охраны природных ресурсов.

Действенной формой профилактики нарушений природоохранительного законодательства является внесение органами внутренних дел представлений в соответствующие органы по фактам правонарушений. При этом в направляемом представлении необходимо конкретно и доходчиво указывать причины и условия, способствующие нарушению природоохранительного законодательства, и предложения по их устранению. Нецелесообразно вносить представления, носящие общий характер, так как эта форма желаемого результата не дает. Нередки в практике случаи, когда по внесенным представлениям меры не принимаются и органы внутренних дел не информируются о проделанной работе. В таких случаях необходима устная или письменная информация, после чего следует обязательно ставить в известность вышестоящие органы.

Хорошо и качественно организованная воспитательная работа, в первую очередь правового характера, имеет важное значение в профилактической работе органов внутренних дел.

В предупреждении органами внутренних дел нарушений природоохранительного законодательства особая роль отводится ведомственной милиции по охране различных природных объектов (источников водоснабжения, рыбных запасов и других мест), создаваемой на базе договора с организациями-природопользователями и заинтересованными ведомствами.

Договорные отношения об охране объектов природы характеризуются рядом особенностей. Стороны не только приобретают соответствующие права, но и устанавливают, реализуют определенные права и обязанности, вытекающие из предоставленной им компетенции, зависящей от особенности охранной деятельности природного объекта. При этом в своей деятельности они исходят из государственных интересов по обеспечению сохранности объектов природы. Социальное, экономическое значение каждого природного объекта определяет способы охранной деятельности, т.е. ведомственная милиция играет очень важную роль в охране природных ресурсов и в профилактике правонарушений еще и потому, что она специально для этих целей создается.

Охрана природных ресурсов стала одной из ряда задач, которые органы внутренних дел решают совместно с другими государственными и общественными формированиями. Для того чтобы эта работа была наиболее целенаправленной и перспективной, в настоящее время назрела необходимость в:

1) создании специального аппарата, который бы координировал деятельность органов внутренних дел по борьбе с браконьерством и другими видами нарушений природоохранительного законодательства;

2) формировании, особенно в областях, краях и республиках с наиболее обильной и редкостной фауной и флорой, специализированных групп и подразделений (экологической милиции); в компетенцию которых входили бы непосредственная организация и проведение комплекса мероприятий, связанных с охраной природных ресурсов;

3) выделении конкретных сотрудников, организующих и проводящих работу по охране природы;

4) упорядочении нормативных актов органов МВД РФ, регламентирующих обеспечение надзора охраны природных объектов и рационального природопользования.

Особое место в природоохранной деятельности органов внутренних дел отводится исправительно-трудовым учреждениям. На них как на природопользователей возлагается широкий круг обязанностей по охране природных объектов, рациональному природопользованию и природовосстановительным работам.

Содержание обязанностей исправительно-трудовых учреждений как природопользователей по охране природы зависит от объекта природопользования. При землепользовании во исполнение ***ст. 101*** Земельного кодекса РСФСР ИТУ должны заниматься рекультивацией земель.

Кроме работ по рекультивации, исправительно-трудовые колонии обязаны проводить и другие восстановительные работы. Это может быть осушение, обводнение, расчистка и т.д.

В соответствии со ***ст. 6*** Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" колонии, участвующие в многоцелевом пользовании лесным фондом Российской Федерации и дальнейшей переработке ценной древесины в едином технологическом цикле, относятся к учреждениям с особыми условиями хозяйственной деятельности.

В области лесопользования лесные исправительно-трудовые колонии на основании ***ст. 35*** Основ лесного законодательства Российской Федерации обязаны вести работы способами, не допускающими возникновения эрозии почв, исключающими отрицательное воздействие лесных пользовании на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водоемов и других природных объектов. Большое значение при лесопользовании имеет охрана лесов от пожаров, так как пожары вызывают наиболее тяжкие последствия в природной среде.

При использовании водных ресурсов на исправительно-трудовые учреждения возлагается обязанность проводить технологические, лесомелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные и другие мероприятия, обеспечивающие исполнение требований Водного кодекса РФ по охране вод от загрязнения и истощения.

Говоря об обязанностях начальника исправительно-трудовых учреждений в области природопользования, необходимо отметить и то обстоятельство, что должностные лица этих учреждений за нарушение правил охраны природы несут всю полноту ответственности, вплоть до уголовной. Действующее законодательство не содержит на этот счет никаких исключений для органов внутренних дел.

## 3.2. Природоохранная деятельность прокуратуры

Важнейшим звеном в сложном государственном механизме надзора за исполнением экологического законодательства являются органы прокуратуры.

Они призваны вместе со специально уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей природной среды обеспечивать экологический правопорядок.

Надзор за исполнением законодательства об охране окружающей природной среды является одним из главных направлений их деятельности. Он осуществляется в строгом соответствии с Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации", принятом Государственной Думой 18 октября 1995 г. (в дальнейшем — Закон о прокуратуре РФ). В нем излагаются общие задачи органов прокуратуры. Более конкретные задачи прокурорского надзора за исполнением природоохранительного законодательства нашли свое отражение в других нормативных правовых актах, а также в приказах, распоряжениях, указаниях, информационных письмах и иных документах Генерального прокурора РФ. Все они тесно связаны с основными задачами природоохраны, определяемыми Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды ".

В соответствии с Законом о прокуратуре РФ, органы прокуратуры осуществляют прокурорский надзор за единообразным и обязательным исполнением природоохранного законодательства органами представительной и исполнительной власти, государственного управления и экологического контроля, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами; проверку законности и полноты принимаемых ими мер по устранению выявленных нарушений и привлечению виновных к ответственности, а также защиту конституционных прав граждан на благоприятную окружающую природную среду, достоверную информацию об ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного их здоровью экологическими правонарушениями.

При этом прокуроры используют преимущества единой централизованной системы органов прокуратуры, независимой от местных органов, чего нет у других природоохранных структур. Органы прокуратуры в условиях нарастания экологических правонарушений активно пытаются закрывать те правовые бреши, которые не всегда могут закрыть существующие природоохранные органы. С этой целью в системе органов прокуратуры для обеспечения законности в экологической сфере созданы и успешно функционируют специализированные природоохранные прокуратуры.

Все это не означает, что прокуратура подменяет в этих вопросах соответствующие контрольные природоохранные органы. Основные усилия и действия прокуроров концентрируются прежде всего там, где исчерпываются полномочия контролирующих органов, на правовой оценке наиболее серьезных правонарушений, представляющих угрозу жизни и здоровью людей и затрагивающих интересы большого количества населения.

Каждый год прокурорами направляются в суды больше тысячи уголовных дел о варварском использовании природных ресурсов, загрязнении окружающей среды и других экологических преступлениях. За последние годы по протестам прокуроров отменено более трех тысяч незаконных правовых актов органов представительной и исполнительной власти субъектов федерации, местного самоуправления, должностных лиц управленческих и контролирующих органов по вопросам природопользования.

Спектр допускаемых экологических правонарушений весьма широк: здесь и размещение экологически опасных объектов без заключения экологической экспертизы, незаконное разрешение строительства в водоохранных зонах, изъятия земель особо охраняемых территорий и лесов первой группы, присвоение функций и компетенции федеральных органов и многое другое.

В связи с этим первоочередной задачей прокуратуры является дальнейшее повышение эффективности ее деятельности за счет усиления надзора за полным, своевременным и законным применением правомочий, предоставленных органам экологического контроля, и активного требования от этих органов проведения проверок.

Другой важной задачей прокуратуры следует считать организацию взаимодействия с этими органами.

При этом следует исходить из следующего. Во-первых, природоохранные органы обладают всеми необходимыми правами и возможностями по выявлению, пресечению и устранению нарушений природоохранительного законодательства и ведомственных актов, привлечению к ответственности виновных лиц и принятию мер к возмещению причиненного материального ущерба. Во-вторых, прокуроры, как уже отмечалось, не вправе подменять природоохранные органы, дублировать их деятельность, выполнять функцию контроля. В-третьих, прокурорский надзор, обладая признаками всеобщности и надведомственности, распространяется и на контрольную деятельность, осуществляемую природоохранными органами. А это означает, что прокуроры вправе требовать от указанных органов совершения определенных действий: проведения проверок, выделения специалистов для этого, предъявления исков в суды и арбитражные суды, представления в прокуратуру соответствующих материалов и сведений. Таким образом, прокуроры, с одной стороны, правомочны проверять исполнение законов природоохранными органами и, с другой — призваны всячески способствовать активизации и совершенствованию их деятельности по осуществлению контроля за соблюдением законодательства об охране природы. Это положение характеризуется следующими особенностями.

Прокурорский надзор может осуществляться всегда, когда исполняется законодательство об охране природы, но это не означает, что обязательно его осуществлять. Ведь законодательство может исполняться надлежащим образом и без вмешательства прокуратуры, когда его соблюдение контролируют природоохранные органы, т.е. тогда, когда отсутствуют явные основания для прокурорского вмешательства. Основания для такого вмешательства могут отсутствовать и тогда, когда нарушение природоохранительного законодательства может быть устранено природоохранными органами. Вместе с тем следует помнить, что, когда нарушается любое законодательство, вмешательство прокурора всегда правомерно, хотя и не обязательно. Вмешательство прокурора всегда необходимо, когда полномочия природоохранных органов недостаточны или они по какой-то причине не имеют возможности для выявления, устранения или предупреждения нарушений природоохранительного законодательства. Участие прокурора обязательно, если природоохранные органы не принимают меры к установлению и устранению нарушений законодательства об охране природы, т.е. ненадлежащим образом исполняют возложенные на них обязанности. И, наконец, всегда, когда возникает вопрос, кому проводить проверку исполнения природоохранительного законодательства, решающее слово принадлежит прокурору. Поэтому при поступлении сведений о нарушении законодательства, требующих проверки, он, прежде всего, решает, кому можно поручить проведение проверки. Всегда, когда это возможно, ее проведение следует поручать природоохранным органам. Для этого прокуроры должны хорошо знать эти органы, их основные задачи и полномочия.

Прокуроры обязаны активно и квалифицированно применять весь имеющийся в их распоряжении арсенал правовых средств для своевременного и полного выявления и устранения нарушений природоохранительного законодательства, от кого бы они ни исходили, принимать предусмотренные законом меры по возмещению ущерба, причиненного экологическими правонарушениями, по привлечению к ответственности правонарушителей, в том числе и уголовной, преследуя основную цель — предупреждение нарушений указанного законодательства. Для этого они должны широко использовать свои полномочия и правовые средства реагирования, предоставленные им Законом о прокуратуре.

Воздействие в какой-либо форме на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствовать его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения.

В зависимости от характера нарушений природоохранительного законодательства, их причин, распространенности правонарушений, их повторности, наступивших и возможных в будущем вредных последствий, степени вины правонарушителей, задач, которые стоят перед прокурором, применяется один из следующих актов прокурорского реагирования: протест, представление, постановление.

Протест приносит прокурор или его заместитель в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре РФ на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд. превышении полномочий при наложении административных взысканий, в привлечении к ответственности при отсутствии или недоказанности вины, при отсутствии причинной связи между действиями лица и наступившими последствиями, наложении взысканий по истечении сроков их применения, установленных законом.

Представление прокурора является наиболее распространенным средством реагирования на нарушения природоохранительного законодательства. Оно вносится прокурором или его заместителем, согласно ***ст.*** ***24*** Закона о прокуратуре РФ, в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Представление вносится на основе глубоко проведенной проверки или нескольких проверок, анализа выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств.

Постановление прокурора выносится, как сказано в ***ст. 25*** Закона о прокуратуре РФ, исходя из характера нарушения закона должностным лицом. Так, к примеру, в случае обнаружения признаков экологического преступления им выносится мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела.

В тех случаях, когда возникает необходимость привлечения виновного в нарушении природоохранительного законодательства к административной ответственности и этот вопрос не был поставлен в представлении или другом акте реагирования, прокурор выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, которое подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Кроме того, прокуроры обязаны принимать меры к обеспечению возмещения материального ущерба, причиненного нарушениями природоохранительного законодательства. Согласно ***ст. 27*** Закона о прокуратуре РФ, прокурор вправе предъявлять и поддерживать в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших. В последние годы число таких актов имеют тенденцию к росту.

Вместе с тем нельзя не заметить, что, предъявляя иски в суды и арбитражные суды, прокуроры нередко тем самым подменяют другие органы. Подавляющее число исков, если это не связано с рассмотрением судами уголовных дел, должны в первую очередь предъявляться уполномоченными на то органами: комитетами по охране природы, органами здравоохранения, местными органами власти и другими. Прокурорам же надлежит предъявлять иски преимущественно в случаях, когда это по какой-то причине не в состоянии сделать заинтересованные органы. Они должны всячески способствовать активизации и совершенствованию работы по возмещению материального ущерба этими органами, поддерживать, когда это необходимо, заявленные ими иски в судах и арбитражных судах.

Однако следует иметь в виду, что в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом РФ, исковое заявление в Высший Арбитражный суд РФ вправе направить только Генеральный прокурор РФ или его заместитель, а в арбитражный суд субъекта Российской Федерации — также прокурор или заместитель прокурора субъекта РФ и приравненные к ним прокуроры или их заместители ***(ст. 41).*** Это означает, что районные и межрайонные прокуроры не могут непосредственно обращаться в арбитражный суд области. В результате данная оговорка в законе несколько осложняет положение межрайонных природоохранных прокуратур.

Ко всему прочему прокуроры обязаны осуществлять контроль за реализацией (исполнением) внесенных ими актов прокурорского надзора, добиваться, чтобы содержащиеся в них требования исполнялись своевременно и в полном объеме. При необходимости им следует проводить контрольные проверки фактического устранения нарушений природоохранительного законодательства.

Законом о прокуратуре РФ предусмотрена ответственность за неисполнение требований прокурора.

В настоящее время эта проблема решается следующим образом. Если требования прокурора, содержащиеся в акте реагирования, не выполняются, им ставится вопрос о привлечении виновных к дисциплинарной или административной ответственности.

К задачам органов прокуратуры следует также отнести необходимость широкого разъяснения ими природоохранительного законодательства. Вся деятельность прокуратуры должна проводиться в условиях гласности.

Наиболее активной реакции органов прокуратуры в настоящее время требует проблема радиоактивного загрязнения. Опасность представляют аварии, захоронение радиоактивных отходов, нарушение правил эксплуатации объектов и приборов с радиоактивными веществами, их хранения, перевозки и т.п.

Особой задачей прокуратуры является систематическая проверка исполнения законодательства об экологических фондах, поскольку имеется множество фактов нецелевого расходования средств из этих фондов. А они, как известно, созданы для решения неотложных природоохранных задач.

Исключительно важной задачей прокуратуры является надзор за исполнением международных обязательств, принятых в целях решения глобальных экологических проблем. Генеральная прокуратура РФ в пределах своей компетенции осуществляет на основании ***ст. 2*** Закона о прокуратуре РФ прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров, в т.ч. и по вопросам экологической безопасности.

Решение всех перечисленных выше задач было бы невозможно без постоянного совершенствования работы по руководству нижестоящими прокурорами. Генеральный прокурор РФ обязывает вышестоящих прокуроров оказывать практическую помощь городским и иным прокурорам в организации надзора за исполнением законов об охране природы.

Проверки исполнения законов проводятся, как сказано в Законе о прокуратуре РФ, на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором. Под информацией принято понимать сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления

За последние годы Генеральной прокуратурой РФ с Участием природоохранных и территориальных прокуроров были проведены проверки исполнения законодательства, направленного на обезвреживание токсичных отходов; предотвращения захоронения радиоактивных и других опасных веществ; незаконного вывоза биологических ресурсов за рубеж; охрану морской экономической зоны, животного мира; соблюдение водного, лесного, земельного законодательства, режима особо охраняемых территорий, законодательства о недрах, а также по преодолению последствий Чернобыльской аварии и по другим экологическим вопросам. По результатам вносились представления руководителям федеральных министерств и ведомств, информации Президенту РФ, Правительству РФ, в Федеральное Собрание РФ с постановкой конкретных вопросов об усилении контроля за соблюдением природоохранительного законодательства, устранении противоречий в законах, о разработке законодательных актов, усиливающих ответственность за экологические правонарушения.

Все чаще прокуроры стали направлять в суды и арбитражные суды иски, связанные с загрязнением рек стоками с городских свалок, сбросами сточных вод с превышением предельно допустимых концентраций вредных веществ; незаконной (самовольной) порубкой леса, нарушением правил рыболовства, санитарных правил в лесах и т.д. Стали весьма распространенными иски прокуроров о признании недействительными актов органов местной власти управления. Главы администрации, случается, открыто нарушают экологическое законодательство.

К сожалению, не всегда еще по материалам прокурорских проверок по сведениям, поступающим из контролирующих органов, при наличии признаков преступления возбуждаются уголовные дела. Кроме того, в случае отказа в возбуждении уголовного дела нередко не оповещаются органы экологического контроля для привлечения нарушителей природоохранительного законодательства к иным видам ответственности. В результате они остаются безнаказанными.

В рамках единой системы органов прокуратуры России наряду с территориальными прокуратурами, сложились и функционируют специализированные природоохранные прокуратуры.

Начало создания системы природоохранных прокуратур относится к периоду 1985—1986 гг., когда надвигающийся экологический кризис и Чернобыльская трагедия вынудили государство усилить контроль за исполнением природоохранительного законодательства. Были приняты меры к совершенствованию прокурорского надзора в экологически неблагополучных территориях, увеличена штатная численность прокурорских работников. результативность природоохранных прокуратур в сравнении с аналогичной надзорной деятельностью территориальных прокуратур.

Образование специализированных надзорных структур в сфере экологии позволило обеспечить:

• заметную самостоятельность и независимость прокуроров от местной власти и ведомственного влияния в принятии решений по вопросам исполнения природоохранительного законодательства;

• большую координацию и согласованность следственно-прокурорских действий в регионах, охватывающих несколько административно-территориальных единиц;

• усиление взаимодействия с природоохранными и контролирующими органами в обеспечении исполнения экологического законодательства;

• повышение компетентности и качества прокурорского надзора за счет целенаправленной специализации кадров.

Активность реагирования специализированных прокуратур на нарушения природоохранительного законодательства по всем учитываемым статистическим показателям уже на начальном этапе оказалась уже в несколько раз выше, чем у территориальных прокуратур.

# Заключение

 Охрана природы, создание комфортной среды обитания человека является глобальной проблемой. Важно то, что создать предпосылки и условия для решения этой проблемы пытаются юристы. Разработка эффективного законодательства о природопользовании представляется необходимой мерой для обеспечения будущего существования человека и общества. Нынешнее законодательство уже не отвечает требованиям времени. Оно в большей степени обусловлено интересами не сохранения природы, а интересами экономики и политики, которые живут за счет ресурсов. Бездушное использование природных ресурсов для решения каких бы то ни было экономических или политических задач уже не может быть оправдано целями только государственной потребности.

 Взаимосвязанность и взаимообусловленность природных процессов вызывает необходимость принципиально нового подхода в регулировании общественных отношений, где приоритет отдается сохранению естественной среды обитания человека, что, безусловно, требует адекватного правового обеспечения.

 В настоящее время экологическое право становится самостоятельной отраслью юриспруденции. Сам термин "экологическое право" еще нуждается в наполнении и осмыслении. Природоохранные правовые нормы разбросаны по многим отраслям права. Они содержатся в гражданском, административном, уголовном законодательстве. Кроме того, проблемы использования и охраны недр, вод, животного мира и других природных ресурсов уже регулируются отдельными нормативными актами. Но их общая сфера регулирования: отношения "общество – природа" ставят проблему кодификации и классификации экологического права. Изменение общественных представлений о праве и порядке, их направленность на строительство правового государства вводят в научный и практический обиход новые основополагающие понятия, такие как экологические права и обязанности человека и их гарантии, экологические обязанности государства, экологический правопорядок. Соответственно, деятельность по обеспечению гарантий, надзору за соблюдением прав и охране правопорядка становится самостоятельным комплексом функций государства. Работа природоохранных правоохранительных органов только начинается и должна стать основой для обобщения опыта правоприменительной практики и разработки нового законодательства. Процесс создания новых законов подразумевает определение применительно к данной отрасли права таких институтов и понятий, как долг, ответственность, разграничение отношения в узком и широком смысле (природоохранные и экологические), установление меры, как долга, так и ответственности.

# Список использованных источников:

Конституция РФ. М.: 1993.

Гражданский Кодекс РФ. Ч. 1, Ч. 2. М.: Новая Волна. 1997.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 24 мая 1996г

Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991г. № 2060-1.

Желваков Э.Н. Экологические правонарушения и ответственность. М.: ЭАО Бизнес-школа "Интел-Синтез". 1997.

Экологическое право: Хрестоматия (Сост. В.Ю.Резниченко),М. 1994.

 Бринчук М.М. Экологическое право,- М.Юристъ,1998.

Экологическое право России. Учебник. Под. Ред. Ермакова В.Д. Сухарева А.Я. М.: Институт международного права и экономики. Изд-во "Триада, ЛТД". 1997.