

Саулин Максим Юрьевич

Saulin Maksim Yuryevich

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ  
ПРОКУРАТУРЫ С ДРУГИМИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ  
И ПРАВООЩИТНЫМИ  
ОРГАНИЗАЦИЯМИ  
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ  
НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
О ЖИВОТНОМ МИРЕ****INTERACTION OF  
THE PROSECUTION  
BODIES WITH OTHER STATE  
AUTHORITIES AND HUMAN  
RIGHTS ORGANIZATIONS  
IN SUPERVISING OF  
THE WILDLIFE PROTECTION  
LAWS IMPLEMENTATION****Аннотация:**

*В статье автор исследует особенности взаимодействия органов прокуратуры, органов исполнительной власти, специально уполномоченных осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства о животном мире, и общественных организаций, занимающихся охраной объектов животного мира.*

**Ключевые слова:**

*взаимодействие, правовая охрана животного мира, государственный контроль (надзор), координация, обмен информацией.*

**Summary:**

*The article examines specifics of interaction between the prosecution bodies, the enforcement authorities specially authorized to exercise the state control (supervision) over execution of the wildlife protection laws and public organizations engaging in the protection of wildlife.*

**Keywords:**

*cooperation, legal protection of wildlife, state control (supervision), coordination, exchange of information.*

Задача правовой охраны животного мира РФ сегодня оценивается руководителями всех уровней как одна из наиболее важных, стратегических задач, обоснованно возводится в степень национального приоритета. Для ее решения требуется концентрация усилий всех государственных органов, общественных организаций, направленных на обеспечение защиты фауны от преступных посягательств. Вполне естественно, что эта многоаспектная деятельность должна осуществляться в рамках научно обоснованного скоординированного взаимодействия.

Общая экологическая обстановка в России характеризуется существенными нарушениями природной среды, что оборачивается полной или частичной утратой естественных ресурсов, в том числе уменьшением видового и количественного состава животного мира. Проведенные Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 2010 г. проверки исполнения природоохранного законодательства свидетельствуют о наличии в указанной сфере проблем.

Состояние законности в сфере охраны животного мира продолжает оставаться неудовлетворительным: прокурорами выявлено в 2010 г. 20 390 тыс. нарушений указанного законодательства [1]. Примеры о выявленных прокурорами нарушениях в экологической сфере многочисленны. Без сомнения, остро стоящая проблема экологии является одной из важнейших проблем современности. Даже люди, далеко находящиеся от структур власти, уже не могут не обращать внимания на проблемы в данной отрасли права.

Нельзя не отметить, что многие проблемы исполнения законодательства о животном мире зачастую решаются только после вмешательства органов прокуратуры. Ухудшение экологического правопорядка не оставляет сомнений в необходимости усиления прокурорского надзора, повышения качества следствия и законной контрольной публич-

ной деятельности в этой сфере, подключения к ней всевозможных способов и рычагов предупреждения экологического кризиса.

Одной из основных особенностей деятельности прокуратуры является то, что она осуществляет не только надзор за исполнением законов органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законности издаваемых ими правовых актов, но и осуществляет с ними взаимодействие в различных формах [2]. При этом взаимодействие прокуратуры и контролирующих органов объективно продиктовано интересами объединения возможностей этих государственных структур. Прокуратура может реально содействовать выполнению органами контроля своих функций, используя имеющиеся в ее распоряжении средства для ограждения органов контроля и надзора от постороннего влияния, для укрепления их авторитета, подключая механизм юридической ответственности как путем непосредственного принятия прокуратурой мер по устранению выявленных контрольными органами нарушений, так и путем инициирования ею действий государственных органов по устранению нарушений закона, привлечению к установленной законодательством ответственности виновных лиц, нейтрализации способствующих правонарушениям обстоятельств. В свою очередь, прокуратура может существенно укрепить свой правозащитный потенциал, используя силы и средства органов контроля в целях выявления и устранения правонарушений [3]. Несмотря на то что за последние годы накоплен большой опыт взаимодействия прокуратуры с органами контроля (надзора), его сущность, специфика в теории прокурорского надзора до сих пор до конца не определены.

Взаимодействие органов прокуратуры и контрольных (надзорных) органов в сфере охраны животного мира является видом межведомственного взаимодействия и представляет собой согласованную, как правило совместную деятельность, направленную на достижение единых целей. Ей присущи практически все черты категории «взаимодействие», используемой различными науками, однако наиболее характерными являются: наличие внешней по отношению к взаимодействующим сторонам цели, достижение которой предполагает объединение усилий; организация совместных согласованных действий, позволяющая участникам взаимодействия реализовать общую для них деятельность; взаимный обмен действиями, информацией, взаимные влияния друг на друга, вызывающие изменения представления о предмете взаимодействия, поведения взаимодействующих участников, а иногда и совершенствование организационной структуры органов, участвующих в согласованной деятельности.

Следует иметь в виду, что контролирующие органы в силу характера своих функций наделены системой территориальных органов, имеют необходимые техническую оснащенность и кадровый состав. Это позволяет рассматривать контролирующие органы как систему, способную эффективно выявлять правонарушения, а в ряде случаев и пресекать их, принимать необходимые меры воздействия на правонарушителей [4].

Взаимодействие органов прокуратуры и органов контроля (надзора) в сфере правовой охраны животного мира организуется и осуществляется с учетом возложенных на эти органы функций, а также полномочий соответствующих должностных лиц.

Основную схему взаимодействия прокуратуры и названных органов можно обрисовать следующим образом. При наличии признаков преступления органы контроля и надзорные органы в сфере охраны животного мира направляют соответствующие материалы в органы внутренних дел либо в органы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. В свою очередь органы прокуратуры направляют в органы государственного контроля вынесенные постановления о возбуждении производства об административном право-

нарушении по факту нарушения требований законодательства Российской Федерации о животном мире с целью решения вопроса о привлечении виновных лиц к юридической ответственности.

Кроме того, в ряде предусмотренных законом случаев органы прокуратуры вправе требовать от руководителей (государственных инспекторов) контрольных (надзорных) органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникающих вопросов, проведения проверок соблюдения законодательства в сфере охраны животного мира в связи с имеющимися сведениями о нарушениях. Что же касается органов контроля (надзора) в указанной сфере правовых отношений, то они наделены правом выхода с инициативой проведения во взаимодействии с органами прокуратуры разного рода совместных или одновременных надзорно-контрольных мероприятий, например, проверок исполнения (соблюдения) требований законодательства в сфере охраны животного мира, аналитических, воспитательных, профилактических и иных мероприятий. Они также вправе запрашивать в органах прокуратуры интересующую их информацию в связи с предпринимаемыми прокуратурой мерами по борьбе с нарушениями законодательства о животном мире.

Накопленная практика совместных действий свидетельствует о том, что хорошо отлаженное взаимодействие органов прокуратуры и органов контроля и надзора в сфере охраны животного мира позволяет: значительно пополнять информационную базу, содержащую данные о состоянии исполнения законодательства и мерах, предпринимаемых указанными органами по устранению и предупреждению правонарушений; действовать согласованно на стадии планирования и исполнения контрольных мероприятий, своевременно корректировать планы работы; избегать дублирования в работе (проведение проверок, внесение актов реагирования, осуществление профилактических мер и т. д.); повышать качество и эффективность надзорно-контрольных мероприятий (например, более полно устанавливать причины и условия, способствующие совершению правонарушений); повышать профессиональный уровень (в том числе овладение прокурорскими работниками необходимыми знаниями в области охраны животного мира, правовой культурой как необходимым условием достижения позитивных результатов их служебной деятельности); достигать большей открытости, доверительности между работниками органов прокуратуры и органов контроля и надзора с целью повышения эффективности их деятельности по укреплению законности и правового порядка в сфере охраны животного мира.

Тем не менее ни на законодательном, ни на ведомственном уровне такое взаимодействие никак не закреплено. Институт взаимодействия, по мнению ряда ученых, подпадает под категорию «социальный институт», который представляет собой совокупность лиц, организаций, учреждений, материальных средств, обеспечивающих определенную общественную потребность посредством функционирования системы взаимосогласованных, целесообразно ориентированных стандартов поведения [5].

Рассмотрим возможные формы взаимодействия органов прокуратуры и органов контроля (надзора) в сфере охраны животного мира. В практической работе органов прокуратуры и органов контроля (надзора) в сфере охраны животного мира находят распространение следующие формы взаимодействия: согласование планов их работы; взаимный обмен информацией; проведение совместных или одновременных проверок исполнения (соблюдения) законности в сфере охраны животного мира; совместное участие в заседаниях комиссий и оперативных совещаниях; совместное участие в предупредительных мероприятиях; проведение совместной учебы работников прокуратуры и органов контроля (надзора) в сфере охраны животного мира; совместная подготовка проектов

правовых актов в сфере охраны животного мира и другие формы взаимодействия, не получившие еще должного распространения.

Так, например, представляется целесообразным во избежание дублирования отдельных мероприятий и в целях более рационального и эффективного использования имеющихся сил и средств планы работы органов прокуратуры и планы работы органов контроля и надзора в сфере охраны животного мира согласовывать копии проектов правовых актов в части деятельности в этой сфере правовых отношений, направляя их друг другу. Располагая такими документами, соответствующие руководители обоих органов или по их поручению другие должностные лица имеют возможность осуществлять действенный контроль за исполнением запланированных мероприятий, своевременно вмешиваться в случаях задержки исполнения тех или иных мероприятий. Эту работу организуют руководители соответствующих органов, а также руководители структурных подразделений этих органов согласно их полномочиям.

В согласовании особо нуждаются также такие мероприятия, как проверки исполнения (соблюдения) законности в сфере охраны животного мира. Совместные проверки с участием представителей органов прокуратуры и органов контроля (надзора) позволяют более точно выявлять нарушения законодательства и более обстоятельно устанавливать причины нарушений и условия, способствующие этому. В связи с этим такие проверки наиболее соответствуют цели предупреждения правонарушений в сфере охраны животного мира. Состав участников проверки определяется ее характером, объемом выполняемой работы, сроками, в которые ее нужно провести, и другими факторами. В число проверяющих включаются специалисты, хорошо знающие характер и особенности мест и территорий обитания объектов животного мира, на которых проводится проверка.

Проведению совместной проверки предшествует тщательная подготовка, в которой задействуются все ее участники. Как правило, проверка заканчивается обстоятельным разбором результатов, в котором принимают участие все участники проверки.

Можно заключить, что правильно организованное взаимодействие прокуратуры со специализированными органами контроля и надзора дает возможность прокурорам целенаправленно и эффективно планировать свою деятельность.

Сегодня ряд исследователей справедливо отмечает, что «в настоящее время все более очевидной становится ориентация органов прокуратуры на реализацию правоохранительной, а не контролирующей функции государства» [6]. В отношении взаимодействия следует заметить, что в силу своего социального предназначения, правового статуса и места в системе государственной власти органы прокуратуры осуществляют не только координацию, но и организацию указанного взаимодействия и, как правило, занимают в нем руководящее место.

Нельзя обойти стороной и таких субъектов взаимодействия прокуратуры в деле охраны животного мира, как общественные негосударственные организации, занимающиеся охраной животного мира.

Прокурорам необходимо использовать в работе наиболее эффективные и отвечающие их целям и задачам формы сотрудничества с общественностью, как сложившиеся в системе прокуратуры, так и наработанные иными государственными органами. Основными формами взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества являются: 1) участие на постоянной основе в разработке и реализации совместных комплексных программ; 2) проведение совместных мероприятий; 3) информационный обмен; 4) методическая, консультативная, организационная помощь; 5) иные формы взаимодействия [7].

При обеспечении эффективного взаимодействия с общественностью прокурор получает возможность в ее лице иметь постоянный дополнительный информационный источник о нарушениях в различных сферах общественных отношений и, соответственно, оперативно влиять на состояние законности и правопорядка. При этом для институтов гражданского общества – носителей информации важно, что полученная прокурором информация проверена и в случае, предусмотренном законодательством, по конкретным фактам приняты меры прокурорского реагирования. Именно об этих мерах и результатах реагирования целесообразно в обратном порядке информировать соответствующий институт гражданского общества. Информационный обмен между сторонами на постоянной основе – существенная составляющая сотрудничества с общественностью. Кроме того, стороны взаимодействия обмениваются иной, представляющей взаимный интерес информацией, в частности об отдельных планируемых или проведенных мероприятиях либо по вопросам, определенным соответствующими соглашениями о сотрудничестве.

Так, предоставленная Ханкайской районной общественной организацией охотников и рыболовов информация о некачественной доследственной проверке фактов незаконного размещения объектов в особо охранной зоне заповедника «Ханкайский» в границах Хорольского района Приморского края прокуратурой Хорольского района была тщательно изучена. По результатам рассмотрения указанных обращений прокуратурой отменены постановления об отказе в возбуждении уголовных дел, материалы направлены для проведения дополнительной проверки [8].

Одной из новых форм взаимодействия органов прокуратуры и гражданского общества в деле охраны животного мира является создание при региональных природоохранных прокуратурах общественных экологических советов.

Так, 4 июня 2013 г. в целях эффективного осуществления представленных законодательством надзорных полномочий, привлечения общественности к обсуждению актуальных вопросов охраны окружающей среды и экологической безопасности, координации деятельности общественных экологических организаций, а также создания механизма общественного контроля за соблюдением природоохранного законодательства при Ленинградской межрайонной природоохранной прокуратуре создан общественный совет, участниками которого также являются Региональное отделение общероссийской общественной организации «Зеленый фронт», Отделение Всероссийского общества охраны природы по Ленинградской области [9].

Общественный совет функционирует на основах участия представителей общественных и профессиональных объединений в разработке основных направлений деятельности по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности природоохранной прокуратуры, и реализации принципа гласности и открытости органов прокуратуры.

Механизм работы Общественного совета заключается в исполнении членами совета решений, принятых совместно на регулярно проводимых заседаниях. При необходимости на заседания предполагается приглашать представителей органов государственной и исполнительной власти, общественных объединений, научных учреждений, экспертов и специалистов для представления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Общественным советом вопросам. Кроме того, на заседаниях, по приглашению совета, могут присутствовать представители средств массовой информации [10].

10 октября 2013 г. при Новосибирской межрайонной природоохранной прокуратуре создан Общественный экологический совет [11]. Подобные организованные под началом прокуратуры общественные советы, деятельность которых направлена в том числе и на обеспечение правовой охраны животного мира, существуют и в ряде других регионов РФ.

Представляется, что к целям взаимодействия прокуратуры с общественными организациями, занимающимися охраной объектов животного мира, может быть отнесено: обеспечение верховенства закона, укрепление законности и правопорядка, совершенствование правового регулирования общественных отношений в сфере охраны животного мира.

Материалы накопленной прокурорской практики позволяют наметить общий контур ее успешного осуществления. Прежде всего сотрудничество с природоохранными организациями в решении общих задач охраны животного мира должно строиться с учетом принципов равноправия, взаимного доверия, уважения и учета интересов друг друга.

Как показано выше, формы и методы взаимодействия отмеченных структур постоянно совершенствуются. Прокуратура и природоохранные организации уже давно ведут продуктивный диалог, строящийся на обоюдном понимании актуальности и общественно-политической значимости совместной работы. Это дает конструктивные результаты и способствует совершенствованию их правозащитной деятельности [12].

Представляется, что данные примеры взаимодействия указывают на возможность существования того самого «социального института», о котором было сказано выше. Отличия же указанных ведомственного и социального института в том, что отношения в первом из них должны основываться на подчиненности (хотя и не прямой) взаимодействующий субъектов, во втором – сотрудничество основывается на принципе равноправия.

В связи с этим требуется незамедлительная разработка новых норм административного права, объединенных в межведомственные правовые акты, например в виде совместного приказа Генеральной прокуратуры РФ и федеральных министерств и ведомств, специально уполномоченных осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением федерального законодательства о животном мире «Об утверждении Порядка взаимодействия органов прокуратуры и органов, осуществляющих государственный контроль (надзор)», одной из главных установок которого будет закрепление координирующей (и потому руководящей) роли органов прокуратуры в таком взаимодействии.

Кроме того, представляется целесообразным на уровне Генеральной прокуратуры РФ разработать методические рекомендации по использованию различных форм взаимодействия органов прокуратуры с общественными организациями по решению задач правовой охраны животного мира.

#### **Ссылки:**

1. Баскакова С.И. Экологическое просвещение граждан // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 65–68.
2. Винокуров А.Ю. Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации и органов охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации по предупреждению экологических правонарушений. М., 2000.
3. Джамбулатов С.П. Принципы взаимодействия прокуратуры с контролирующими органами // Бизнес в законе. 2008. № 2. С. 287.
4. Акимов Л.Ю. Взаимодействие прокуратуры с органами государственного контроля (надзора) при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере электроэнергетики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 9.
5. Социология. Основы общей теории : учебник / отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев. М., 2009. С. 900.
6. Капинус О. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. 2013. № 7.
7. Настольная книга прокурора. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2012.
8. Информация об итогах работы органов прокуратуры Приморского края по взаимодействию с общественностью в 2011 году. [Электронный ресурс]. URL: [prosecutor.ru/files/upfiles/61.doc](http://prosecutor.ru/files/upfiles/61.doc) (дата обращения: 09.01.2014).
9. При Ленинградской межрайонной природоохранной прокуратуре создан Общественный совет [Электронный ресурс] // Ленинградская межрайонная природоохранная прокуратура. Официальный сайт. URL: <http://lmpprok.ru/pri-leningradskoj-mezhrajonnoj-prirodooxrannoj-prokurature-sozdan-obshestvennyj-sovet/> (дата обращения: 09.01.2014).
10. Там же.

11. В прокуратуре создан Общественный экологический совет [Электронный ресурс] // Прокуратура Новосибирской области. Официальный сайт. URL: [http://www.prokuratura-nso.ru/news/news\\_2735.html](http://www.prokuratura-nso.ru/news/news_2735.html) (дата обращения: 09.01.2014).
12. О встрече Генерального прокурора Российской Федерации с членами Общественной палаты [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://www.genproc.gov.ru/news/news-74609/?print=1> (дата обращения: 09.01.2014).

### References:

1. Baskakov, SI 2011, 'Environmental education of citizens', *Russian justice*, no. 12, p. 65-68.
2. Vinokurov, AY 2000, *Interaction of the prosecution of the Russian Federation and the environmental authorities of the Ministry of Natural Resources of the Russian Federation for the Prevention of environmental offenses*, Moscow.
3. Djambulatov, SP 2008, 'Principles of interaction with regulatory authorities prosecutors', *Business-in-law*, no. 2, p. 287.
4. Akimov, LY 2009, 'Interaction procuratorial organs of state control (supervision) in supervising the implementation of laws in the power', *Laws Russia: experience, analysis, and practice*, no. 9.
5. Osipov, GV & Moskvichev, LN (ed.) 2009, *Sociology. The general theory: the textbook*, Moscow, p. 900.
6. Kapinus, O 2013, 'Prosecutorial Supervision over compliance with the law: state and prospects of development', *Laws*, no. 7.
7. *Handbook prosecutor. Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation* 2012, Moscow.
8. *Information on the outcome of the prosecution of Primorsky Krai in the interaction with the public* 2011, retrieved 09 January 2014, <<http://prosecutor.ru/files/upfiles/61.doc>>.
9. 'When Leningrad interdistrict environmental prosecutor's office a Public Council' 2013, *Leningrad Interdistrict Environmental Prosecutor's Office. Official site*, retrieved 09 January 2014, <<http://lmpprok.ru/pri-leningradskoj-mezhrajonnoj-prirodooxrannoj-prokurature-sozdan-obshhestvennyj-sovet/>>.
10. 'When Leningrad interdistrict environmental prosecutor's office a Public Council' 2013, *Leningrad Interdistrict Environmental Prosecutor's Office. Official site*, retrieved 09 January 2014, <<http://lmpprok.ru/pri-leningradskoj-mezhrajonnoj-prirodooxrannoj-prokurature-sozdan-obshhestvennyj-sovet/>>.
11. 'The prosecutor's office established the Public Environmental Council' 2013, *Novosibirsk Oblast Prosecutor's Office. Official site*, retrieved 09 January 2014, <[http://www.prokuratura-nso.ru/news/news\\_2735.html](http://www.prokuratura-nso.ru/news/news_2735.html)>.
12. 'On the meeting of the General Prosecutor of the Russian Federation Public Chamber members' 2013, *Official site of the Prosecutor General of the Russian Federation*, retrieved 09 January 2014, <<http://www.genproc.gov.ru/news/news-74609/?print=1>>.