

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЖИВОТНОМ МИРЕ

POWERS OF ATTORNEY IN SUPERVISING THE IMPLEMENTATION OF THE LEGISLATION ON WILDLIFE

M. Saulin

Annotation

This article discusses the powers of the prosecutor in supervising the implementation of legislation on wildlife. A comparison of powers and oversight powers of state control in the same field of specially authorized bodies. Are examples of the general supervisory powers specified in the law on the Prosecutor, in legislation on wildlife. The implementations of the powers of the prosecutor handling the court in defense of the state and public interests, which are directed against violations in the animal world.

Keywords: public prosecutor's supervision, state control powers of the prosecutor, the prosecutor's response means, the implementation of the powers of the prosecutor.

Саулин Максим Юрьевич

Аспирант каф. уголовно-правовых и специальных дисциплин
Московский гуманитарный университет

Аннотация

В статье рассматриваются полномочия прокурора в сфере надзора за исполнением законодательства о животном мире. Проведено сравнение полномочий надзорной деятельности и полномочий государственного контроля в этой же сфере специально уполномоченных органов. Приводятся примеры реализации общих надзорных полномочий, указанных в законодательстве о прокуратуре, в сфере законодательства о животном мире. Рассматриваются особенности реализации полномочия прокурора по обращению в суд в защиту государственных и общественных интересов, против которых направлены нарушения в сфере животного мира.

Ключевые слова:

Прокурорский надзор, государственный контроль полномочия прокурора, средства прокурорского реагирования, реализация полномочий прокурора.

Одним из наиболее важных, приоритетных направлений надзорной деятельности прокуратуры, на наш взгляд, является прокурорский надзор в сфере законодательства о животном мире.

Надзор в сфере экологической безопасности, отнесен Приказом Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. N 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина"[7] к основным направлениям надзорной деятельности, которую прокуроры осуществляют, используя все доступные средства выявления нарушений и воздействия на нарушителей законодательства. Частью этого направления, безусловно, является надзор в сфере законодательства о животном мире.

По выражению А. Ю. Винокурова, прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства – важнейшее правовое средство:

- ◆ защиты экологических прав граждан и, в первую очередь, их права на благоприятную окружающую среду;
- ◆ обеспечения экологической безопасности в регионах и в целом в стране;
- ◆ защиты, сохранения и рационального использования природных богатств России, являющихся наиболее

ценным ее достоянием;

- ◆ позитивного воздействия на деятельность природоохранных и других органов, наделенных функциями экологического контроля, призванных обеспечить надлежащее исполнение экологического законодательства;

- ◆ повышения экологической культуры должностных лиц, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, граждан как составной части общей культуры, формирования у них правильного, максимально адаптированного к действительности экологического мировоззрения[4].

Помимо прокуратуры, целый ряд задач государственного контроля в области охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира уполномочены решать различные государственные органы, чья деятельность в рассматриваемой сфере может носить как общий, так и специальный характер.

Уполномоченные органы исполнительной власти и контролирующие органы обязаны своевременно принимать достаточные меры к недопущению антропогенного влияния на окружающую среду, в том числе фактов браконьерства, по вине которого снижается численность многих животных, занесенных в Красную книгу РФ, ценных пород рыб.

В связи с вышесказанным возникает вопрос соотношения в отмеченной сфере полномочий государственного контроля и прокурорского надзора.

Конечная цель государственного контроля – восстановление нарушений законов, осуществление наказания виновных лиц в форме, установленной законом, а также возмещение ущерба, причиненного лицам, пострадавшим в результате противоправных действий контролируемых организаций и лиц. То есть государственный контроль в Российской Федерации осуществляется в целях обеспечения прав граждан и интересов государства. Контроль необходим государству для обеспечения его регулятивного воздействия на общественные отношения, утверждения дисциплины и порядка в обществе. Он противостоит стихии, анархии, дестабилизирующим процессам, вследствие чего без него немислим социальный прогресс. Контроль неразрывно связан с понятием законности, так как одной из главных его целей является проведение в жизнь требований организации общественной жизни, которые зафиксированы в положениях закона [1].

Степень и эффективность участия того или иного органа в решении задач государственного контроля опосредует его место в системе органов государственного контроля, органов административной юрисдикции.

Важно определить то, насколько полномочия различных органов государственного контроля обеспечивают достижение максимального положительного эффекта в результате своей реализации. Для этого представляется необходимым проанализировать составные элементы функции различных органов государственного контроля (в целях настоящей работы – некоторых отдельно взятых, способных ярко продемонстрировать способности государственного контроля как такового), такие, как цели, задачи, сферы воздействия, процедуры, полномочия и правовые последствия.

Прокуратура не входит в состав ни одной из ветвей власти и не участвует в процессе их взаимного контроля. Вместе с тем ряд видов вневедомственного государственного контроля с одинаковой полнотой распространяется на органы и должностных лиц любой из ветвей власти, которые административно им не подчинены. Это делает общими ряд задач контролирующих органов и прокуратуры и формирует сферу их сотрудничества [2].

Вместе с тем существенно различается характер их полномочий.

Так, к примеру, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является уполномоченным государственным органом Российской Федерации по охране, контролю и регулированию ис-

пользования объектов животного мира и среды их обитания. Росприроднадзор действует на основании постановления Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400[6]. Росприроднадзор осуществляет контроль и надзор:

- ◆ в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания;

- ◆ за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе;

- ◆ за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

- ◆ за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, не отнесенных к водным биологическим ресурсам, в том числе в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, с правом на- правления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

- ◆ за расходованием средств, предоставляемых на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета, в пределах своей компетенции.

Таким образом, полномочиями Росприроднадзора является контроль за субъектами правоотношений в сфере законодательства о животном мире, выдача лицензий (разрешений), и наконец, выдача предписаний, обязательных для исполнения субъектами регулируемых правоотношений, предложений об устранении нарушений законодательства, осуществление согласований, передача наработанных материалов в органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность.

В свою очередь, в качестве цели прокурорского надзора определено обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В качестве основной функции прокуратуры определен надзор за исполнением законов и соблюдением прав и

свобод человека и гражданина, реализуемый посредством проведения проверок. А результат достигается посредством реализации полномочий (в сфере законодательства о животном мире – в основном о возбуждении дела об административном правонарушении, протестов, представлений, инициированием судебных процессов гражданского и арбитражного характера).

Отметим, что в соответствии с ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации"[10] органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами. Из этого следует, что, во-первых, действия прокуратуры не связаны с какими-либо выводами и проводимыми мероприятиями иных государственных или муниципальных органов, прокурорские служащие имеют право проверять поднадзорные объекты в требуемом объеме, устанавливать все необходимые обстоятельства и принимать решения в соответствии с действующими нормативными актами. Во-вторых, каждый прокурорский работник должен осуществлять свои функции только на основе закона и внутреннего убеждения и не обязан давать объяснений по существу проводимых проверочных мероприятий, а также находящихся в его производстве дел, материалов[8].

Позиция Генпрокуратуры РФ и правоприменительная практика строятся, исходя из права прокурора применять как общие для всей надзорной функции полномочия, так и специфические полномочия, присущие только для надзора в этой определенной деятельности. Так, к примеру, в отношении оперативно-розыскной деятельности полномочия прокурора могут быть реализованы со значительными ограничениями, указанными в нормах Закона об ОРД[9].

В данном случае преимущество над общими нормами закона о прокуратуре имеют специальные нормы закона об ОРД. Учитывая, что конкурирующих с законом о прокуратуре норм в законе "О животном мире" [11] нет, полномочия прокурора по надзору за соблюдением законодательства о животном мире являются только общими, без специальных ограничений

Например, одним из общих полномочий является право требовать от руководителей и других должностных лиц соответствующих органов представления необходимых документов, материалов и иных сведений (ст. 6 Закона о прокуратуре). К числу общих полномочий относится право прокурора при предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории (например, заповедника) и в помещения органов, за исполнением

законов в деятельности которых он осуществляет надзор.

Прокурор вправе требовать от руководителей и других должностных лиц органов, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов. Такая ситуация может возникнуть, например, когда проводится проверка правомерности устройства мусоросборника отходов, повлекшего нанесение ущерба популяции животных и их среде обитания.

Право требовать от руководителей и других должностных лиц органов, осуществляющих государственный контроль в сфере животного мира, проведения проверок либо ревизий деятельности соответствующих органов также может использоваться прокурором. Причем должностные лица таких органов обязаны приступить к выполнению такого требования незамедлительно (п. 4 ст. 22 Закона о прокуратуре).

Должностные лица и граждане могут быть вызваны прокурором для объяснений по поводу нарушений законодательства о животном мире.

Прокурор вправе требовать привлечения лиц, осуществляющих государственный контроль в сфере животного мира, к установленной законом ответственности (дисциплинарной, материальной).

В целях принятия мер к устранению нарушений закона прокурор выносит представление органу (должностному лицу), осуществляющему государственный контроль в сфере животного мира. В случае установления нарушений прав и законных интересов физических и юридических лиц в связи с принятием органом (должностным лицом), осуществляющим государственный контроль в сфере животного мира, правового акта (приказа, постановления), противоречащего закону, прокурор приносит протест или обращается в суд с заявлением.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор вправе предостеречь соответствующее должностное лицо (лиц) органа, осуществляющего государственный контроль в сфере животного мира, о недопустимости нарушения закона.

Прокурор правомочен возбудить дело об административном нарушении или незамедлительно передать сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган (должностному лицу), который полномочен рассматривать дела об административных правонарушениях.

При наличии предусмотренных законом оснований о совершении любыми лицами деяния в отношении объектов животного мира и среды их обитания, за которое установлена уголовная ответственность, прокурор выносит

мотивированное постановление и направляет материалы для решения вопроса об уголовном преследовании в соответствующий орган предварительного расследования.

Вместе с тем анализ надзорной практики свидетельствует, что во многих случаях полномочие прокурора по использованию привычных средств прокурорского реагирования, таких как внесение представлений или возбуждение дел об административных правонарушениях, не всегда обеспечивает реальное устранение выявленных нарушений закона[3].

Представляется, в качестве наиболее эффективного и действенного способа преодоления указанных негативных тенденций может использоваться более широкое применение прокурорами полномочий по обращению в суд в защиту нарушенных государственных и общественных интересов в сфере животного мира.

В пункте 3 ст.1 Закона прокуратуре Российской Федерации в числе ее функций названы участие прокуроров в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестование противоречащих закону приговоров, решений, определений и постановлений судов.

Прокурору предоставлены широкие полномочия по судебной защите государственных и общественных интересов в сфере охраны окружающей среды и природопользования. При этом предметом судебного оспаривания могут выступать как действия и решения органов власти и управления, так и сделки и любые другие юридически значимые действия, совершенные в отношении объектов животного мира (популяции) или влияющие на состояние компонентов их среды обитания.

Анализ практики прокурорского надзора позволяет выделить следующие направления реализации полномочий в рассматриваемой сфере.

1. Прокурорами используется право на обращение в арбитражные суды с иском о признании недействительными правовых актов органов представительной и исполнительной власти, противоречащих законодательству в сфере животного мира.

Следует отметить, что основанием для обращения в суд с такого рода исками может служить не только содержание в оспариваемом акте положений, противоречащих федеральному или региональному законодательству, но и несоблюдение установленного порядка принятия (утверждения) нормативного правового акта.

2. Иски об оспаривании действий и решений органов власти и управления, а также сделок, совершаемых в отношении природных объектов связанных со средой обитания животных.

Это наиболее широкая категория дел. К их числу можно отнести иски о признании недействительными итогов разного рода конкурсов, договоров и решений о выдаче лицензий; оспаривание ненормативных правовых актов и бездействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Иски о приостановлении и запрещении незаконной деятельности в сфере природопользования.

4. Иски о компенсации вреда животному миру, причиненного в результате нарушения требований природоохранного законодательства.

К этой категории относятся иски о взыскании ущерба, причиненного экологическим правонарушением, и иски о возложении на нарушителей законодательства обязанностей по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды (возмещению причиненного вреда в натуре).

Реализуя полномочия по подаче исков и поддержания их в суде прокуроры добиваются принятия решений о возмещении ущерба, причиненного загрязнением водных бассейнов, массовой гибелью рыбы, уничтожением естественных пастбищ, мест обитания охотничье-промысловых млекопитающих, птиц, рыб[5].

В целом следует отметить, что реализуя свои полномочия по выявлению нарушений законодательства о животном мире, установлению обстоятельств, способствующих этому, к их устранению и привлечению к ответственности лиц, прокуроры способствуют защите экологических прав граждан, обеспечению экологической безопасности и экономических интересов государства.

Прокуроры на местах стремятся активно и квалифицированно применять весь имеющийся в их распоряжении арсенал полномочий для своевременного и полного выявления, пресечения и устранения любых нарушений законодательства о животном мире и принимать предусмотренные законом меры к возмещению материального ущерба, причиненного экологическими правонарушениями, к реабилитации (восстановлению) объектов животного мира (популяции видов животных) и среды их обитания, привлечению к ответственности, в том числе и уголовной, виновных лиц. Тем самым преследуется стратегическая цель – предупреждение нарушений указанного законодательства и, следовательно, оздоровление окружающей природной среды.

Таким образом, целесообразно расширить полномочия прокуратуры по надзору за деятельностью органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, органов контроля в области

охраны животного мира и биоресурсов. Например, предоставить прокуратуре полномочия по проведению прокурорских проверок и принятию мер реагирования в случаях:

- ◆ поступления информации о нарушениях законодательства о животном мире федеральными министерствами, государственными комитетами, службами 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

Следует проводить работу по предупреждению принятия органами местного самоуправления нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству.

В то же время для освобождения прокуратуры от несвойственных ей функций необходимо четко регламентировать случаи, когда вмешательство прокуратуры обосновано. Во всех остальных случаях следует предусмотреть полномочие прокурора направлять поступившую

информацию о нарушениях законов в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу по принадлежности.

Комплексная работа по противодействию правонарушениям в области охраны животного мира и водных биологических ресурсов требует четкого правового регулирования надзорных полномочий прокуратуры.

Представляются, полномочия прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства о животном мире должны быть особо выделены в Приказе Генерального прокурора "Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о животном мире". В данном документе необходимо более четко определить и перечислить эти полномочия, а также специфику их осуществления. При этом надлежит исходить из поставленных законодательством о животном мире задач, основными из которых являются защита интересов населения в области экологии, государственных интересов в данной сфере, укрепление правопорядка в отношениях, связанных с охраной и использованием животным миром.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации. Дисс. д.ю.н. М. 2001, С. 74
2. Бойков А., Сворцов К., Рябцев В., Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры в условиях переходного периода // Уголовное право, 1999, №2, С. 13–15
3. Васильев Д., Судебная защита окружающей среды// "Законность", 2007, N 6
4. Винокуров А.Ю. Через формирование здорового экологического мировоззрения к благоприятной природной среде. – В кн.: Формирование экологического мировоззрения у российских граждан. М.: Изд-во МНЭПУ, 1998. С.3–9.
5. Отческа Т.И. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства // "Журнал российского права", N 11, ноябрь 2002 г.
6. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. N 370" (с изм. и доп. от С изменениями и дополнениями от 5 июня 2013 г.)// Собрание
7. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 N 195 (ред. от 10.02.2012) "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина"// "Законность", N 3, 2008.
8. Стрельников В. Прокуратура идет с проверкой // ЭЖ-Юрист. 2012. N 28. С. 13
9. Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) "Об оперативно-розыскной деятельности"// Собрание законодательства РФ, 14.08.1995, N 33, ст. 3349
10. Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп. от 23 июля 2013 г.)// Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366
11. Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) "О животном мире"// Собрание законодательства РФ, 24.04.1995, N 17, ст. 1462