

УДК 343

**Прокурорский надзор за исполнением
законодательства о животном мире:
вопросы эффективности**

Саулин Максим Юрьевич

Аспирант,

кафедра уголовно-правовых и специальных дисциплин,

Московский гуманитарный университет (МосГУ),

111395, Российская Федерация, Москва, ул. Юности, 5/1;

e-mail: maximus177_88@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные проблемы совершенствования прокурорского надзора в сфере охраны животного мира. Автор анализирует и определяет основные направления повышения эффективности прокурорского надзора. В частности, предпосылками эффективного прокурорского надзора в сфере охраны животного мира являются: повышение качественных характеристик прокурорского надзора; совершенствование методического обеспечения прокуроров; совершенствование работы по подбору и расстановке кадров в органах прокуратуры; совершенствование управления надзорной деятельностью со стороны вышестоящих прокуроров; совершенствование законодательства об организации и деятельности прокуратуры. Рассмотрению всех этих предпосылок посвящена настоящая статья.

Для цитирования в научных исследованиях

Саулин М.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о животном мире: вопросы эффективности // Вопросы российского и международного права. 2015. № 10. С. 194-203.

Ключевые слова

Прокурор, законность, животный мир, эффективность, совершенствование.

Введение

Современные реалии социальных и политических условий функционирования государства и его правовых институтов (прокуратуры в частности) требуют применения системного подхода к оценке эффективности деятельности органов прокуратуры (в том числе в сфере охраны животного мира).

Сказанное обуславливает востребованность научных исследований по разработке и внедрению объективных критериев оценки работы прокуроров, иначе говоря, критериев повышения эффективности их деятельности.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о животном мире

Прежде чем перейти к рассмотрению вопроса об основных путях повышения эффективности прокурорского надзора, определимся с понятием «эффективность» применительно к прокурорскому надзору за исполнением законодательства о животном мире. Термин эффективность происходит от латинского слова «effectus», который означает исполнение, действие, результат, следствие каких-либо причин, действий [Райзберг и др., 1999, 479]. Эффективность – результативность процесса, операции, проекта, определяемая как отношение эффекта, результата к затратам, обусловившим его получение [там же]. Эффективность – это продуктивность использования ресурсов в достижении какой-либо цели. Иными словами, эффективность нередко означает скачек (рывок) вперед, переход количества в качество или достижение более высокой степени качества [Винокуров, 2009, 3].

В последнее время весьма серьезно активизировался прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства, в том числе и его состав-

ной части – прокурорского надзора за исполнением законодательства о животном мире, но, несмотря на это, эффективность указанного поднаправления прокурорского надзора остается не на высоком уровне. К сожалению, как показывает практика, не только надзор за исполнением экологического законодательства, но и надзор за исполнением законодательства о животном мире не стали приоритетными для всех прокуроров. Прокуроры не проводят проверки исполнения названного законодательства, когда есть на то вполне законные основания, или они проводятся нерегулярно, качество проверок не всегда на должном уровне, не всегда в процессе проверок устанавливаются причины совершения нарушения закона, отсутствует должная острота реагирования на выявленные нарушения, и не всегда, когда это возможно, прокуроры поручают органам контроля (надзора) проведение соответствующих проверок.

В свете сказанного возникает необходимость в совершенствовании прокурорского надзора, повышении его эффективности. Под повышением эффективности указанного поднаправления прокурорского надзора понимается степень достижения поставленных перед прокуратурой целей [Винокуров, 1990, 118]. В соответствии с давно устоявшейся в теории и практике прокурорского надзора мнением, эффективной считается только та деятельность, которая приводит к положительному результату (в нашем случае, в сфере охраны объектов животного мира). Именно эффективность является основной оценочной категорией прокурорского надзора и всей многогранной правоохранительной деятельности прокуратуры [Стащенко, 2012, 108]. Повышения эффективности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере следует достигать в основном путем устранения в работе недочетов и упущений на всех стадиях надзорных мероприятий, а также совершенствуя законодательство, касающееся регулирования организации и деятельности прокуратуры, законодательства о животном мире, и совершенствуя методическое обеспечение прокуроров.

Следует отметить, что органы прокуратуры выполняют большой объем надзорной и иной работы и поэтому допускаемые недостатки в деятельности органов прокуратуры в основном связаны с недооценкой или неточным выбором приоритетов в своей деятельности. В ходе личных бесед многие прокуроры признавали, что такое положение дел связано с тем, что сфера охраны

животного мира для них не является приоритетной, что, к большому сожалению, связано с их большой загруженностью работой и небольшим штатом работников.

По мнению автора, основными путями повышения эффективности работы прокурора в данной сфере могли бы стать следующие.

1. *Повышение качественных характеристик прокурорского надзора* в названной сфере на всех стадиях надзорного процесса. Прокуроры не всегда на должном уровне готовятся к проведению проверок, соответственно, и их результат не заставляет себя ждать (они проводятся поверхностно и не всегда выявляются нарушения, а также не в полной мере устанавливаются обстоятельства, которые им способствуют). Повышению качества прокурорских проверок способствуют: проведение комплексных проверок; проведение контрольно-надзорных совместных мероприятий с другими органами; более активное привлечение специалистов к проверкам; комплексное применение прокурорами разнообразных проверочных действий; использование различных приемов и методов (включая криминалистические).

Важнейшим фактором успешной организации надзорной деятельности прокурора, в том числе за обеспечением надзора за исполнением законодательства о животном мире, является обеспечение надлежащего взаимодействия с органами публичной власти, осуществляющими полномочия в области охраны животного мира, а также с институтами гражданского общества. В целях повышения эффективности надзорной деятельности прокурора такое взаимодействие должно проводиться по следующим направлениям: взаимный обмен информацией; совместное участие в координационной деятельности прокуратуры; совместное планирование контрольно-надзорных мероприятий; проведение совместных проверок; совместная работа по подготовке проектов нормативных актов; совместная подготовка методических материалов; проведение совместных занятий (учебы); участие прокуроров в деятельности юридических клиник. Работники органов прокуратуры могут применять на практике и иные формы взаимодействия, но необходимо, чтобы они выстраивались с учетом требований о соблюдении законности и положительно влияли бы на эффективность выполнения общих задач.

2. *Совершенствование методического обеспечения прокурорского надзора за исполнением законодательства о животном мире.* Речь идет о повышении эффективности прокурорских проверок путем переработки старых и разработки новых методических пособий и рекомендаций, в том числе и по рассматриваемому направлению. Как показывает практика, наличие у сотрудников органов прокуратуры полноценных и современных методических пособий, в особенности частных методик, положительно сказывается на надзорной работе, в некоторой мере облегчает ее, позволяя в конечном итоге более организованно и целенаправленно проводить проверки исполнения законодательства о животном мире, а также экономить рабочее время прокуроров. Учитывая положительный опыт вышедшего в свет в 2012 году пособия «Настольная книга прокурора», было бы целесообразно издать и «Настольную книгу природоохранного прокурора», один из разделов которых был бы посвящен прокурорскому надзору за исполнением законодательства о животном мире, включающего в себя новые приемы и методы выявления, устранения и предупреждения нарушений, апробированные на практике.

3. *Совершенствование работы по подбору и расстановке кадров в органах прокуратуры.* К сожалению, в органах прокуратуры распространена практика, по которой приоритет при трудоустройстве имеют граждане, имеющие «свои» отношения с соответствующими руководителями («знакомые непрофессионалы»), а также те, кто может за трудоустройство или дальнейшее продвижение по службе заплатить. Таким образом, в органы прокуратуры попадают случайные либо корыстно мотивированные люди, что оказывает негативное воздействие на результаты работы, а также подрывает авторитет прокуратуры в глазах общественности. В частности, это является следствием недостатков в работе кадровых служб (а также корыстной заинтересованности некоторых прокуроров), хотя имеются и многочисленные положительные примеры эффективной работы с кандидатами на прокурорские должности [Тимофеев, 2005; Мухамедзянов, 2006]. В свете сказанного необходимо при назначении на должность ввести элементы публичности, например, закрепить в законодательстве РФ требование о конкурсной основе при подборе кадров в органах прокуратуры, в том числе и проведение выборов на те или иные прокурорские должности.

4. *Совершенствование управления надзорной деятельности со стороны вышестоящих прокуроров*, которые могут проводиться по таким направлениям, как:

– улучшение работы по анализу надзорной деятельности и доведение результатов такого анализа до подчиненных прокуроров;

– своевременное корректирование надзорной работы, направление ее на решение основных задач в сфере охраны животного мира;

– оказание действенной методической помощи нижестоящим прокурорам;

– разработка более совершенных, соответствующих потребностям практики методических пособий, рекомендаций, разработок, писем, указаний и обеспечение этим материалом прокуроров;

– совершенствование работы по обмену положительным опытом;

– своевременное принятие мер, направленных на устранение ошибок и недоработок в работе, которые допускают нижестоящие прокуроры;

– улучшение качества контроля за внедрением в практику работы органов прокуратуры новых приемов и методов выявления, устранения и пресечения нарушений;

– развитие инициативности и активности у нижестоящих прокуроров.

5. *Совершенствование законодательства об организации и деятельности прокуратуры*, а именно:

– возвращение прокурорам и их заместителям полномочия по возбуждению уголовных дел;

– предоставление прокурорам права выносить постановления о возбуждении дисциплинарного производства;

– предоставление права помощникам прокуроров вносить протесты, постановления, представления и другие акты реагирования;

– расширение круга субъектов, которым прокурор может объявить предостережение о недопустимости нарушения закона (включая руководящих работников, владельцев фирм и других лиц, которые вправе совершать юридически значимые действия).

Повышению эффективности прокурорского надзора в сфере охраны животного мира поспособствовало бы также издание Генеральным прокурором

РФ приказа или указания «О совершенствовании организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о животном мире», который нацеливал бы прокуроров проявлять большую активность при решении конкретных задач в названной области и определять приоритеты, которых необходимо придерживаться прокурорам в процессе организации осуществления своей надзорной деятельности.

Заключение

Разработка оптимальных критериев оценки деятельности прокуроров является одним из актуальных направлений исследования. Как показывает практика, эффективность данного поднаправления прокурорского надзора не на высоком уровне, поэтому прокурорам необходимо использовать все апробированные на практике средства работы для повышения эффективности надзорной деятельности, некоторые из которых были приведены в работе.

Библиография

1. Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей. Вып. 12. М.: МосГУ, 2009. С. 3-7.
2. Винокуров А.Ю. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры: научный доклад. М.: МосГУ, 2008. 25 с.
3. Винокуров Ю.Е. Проблемы повышения эффективности общего надзора военной прокуратуры: дисс. ... д-ра юр. наук. М., 1990. 541 с.
4. Кехлеров С.Г., Капинус О.С. (ред.) Настольная книга прокурора. М.: Юрайт, 2015. 1160 с.
5. Мухамедзянов И. Подготовка прокурорских кадров // Законность. 2006. № 9. С. 56-57.
6. Мыцыков А.Я. Смысл реформ – повышение эффективности надзора // Законность. 2007. № 1. С. 2-6.
7. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. и др. Современный экономический словарь. М.: Инфра-М, 1999. 479 с.

8. Стащенко В.Д. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха. М.: МосГУ, 2012. 129 с.
9. Тимофеев В. Прокуратуре – лучшие кадры // Законность. 2005. № 9. С. 19-22.
10. Указ Президента РФ от 04.06.2008 № 889. О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики // Российская газета. 2008. 7 июня. URL: <http://www.rg.ru/2008/06/07/ukaz-dok.html>
11. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 О прокуратуре Российской Федерации // Собрание Законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
12. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ. О животном мире // Собрание Законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

Public prosecutor's supervision over enforcement of the legislation on animal welfare: issues of efficiency

Maksim Yu. Saulin

Postgraduate,
Department of criminal law and special disciplines,
Moscow University for the Humanities,
111395, 5/1 Yunosti str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: maximus177_88@mail.ru

Abstract

The article explores topical problems relating to the improvement of public prosecutor's supervision in the sphere of animal protection. The author of the article analyzes and determines the main directions in improving the efficiency of public prosecutor's supervision. The author also identifies the prerequisites for efficient public prosecutor's supervision in the sphere of animal protection that include improvement of the qualitative characteristics of public prosecutor's supervision, improvement of methodical support for public prosecutors,

improvement of personnel selection and placement in public prosecutor's offices, improvement of administration of public prosecutor's activities by senior prosecutors, improvement of legislation on the organization and functioning of public prosecutor's offices. The author of the article points out that the development of optimal criteria for assessing the work of public prosecutors is one of the important directions in carrying out research. As practice shows, the efficiency of public prosecutor's supervision in the sphere of animal protection is not high, that is why public prosecutors should use all tried and tested tools with a view to improving the efficiency of supervisory activities aimed at enforcement of the legislation on animal welfare.

For citation

Saulin M. Yu. (2015) Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva o zhi-votnom mire: voprosy effektivnosti [Public prosecutor's supervision over enforcement of the legislation on animal welfare: issues of efficiency]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10, pp. 194-203.

Keywords

Public prosecutor, legality, animal welfare, efficiency, improvement.

References

1. Kekhlerov S.G., Kapinus O.S. (eds.) (2015) *Nastol'naya kniga prokurora* [A handbook for public prosecutors]. Moscow: Yurait Publ.
2. Mukhamedzyanov I. (2006) Podgotovka prokurorskikh kadrov [Training of public prosecutors]. *Zakonnost'* [Legality], 9, pp. 56-57.
3. Mytsykov A. Ya. (2007) Smysl reform – povyshenie effektivnosti nadzora [Reforms are aimed at improving the efficiency of supervision]. *Zakonnost'* [Legality], 1, pp. 2-6.
4. O nekotorykh merakh po povysheniyu energeticheskoi i ekologicheskoi effektivnosti rossiiskoi ekonomiki: ukaz Prezidenta RF ot 04.06.2008 № 889 [On some measures aimed at increasing the energetic and ecological efficiency of the Russian economy: Order of the President of the Russian Federation No. 889 of

- June 4, 2008] (2008). *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 7th June. Available at: <http://www.rg.ru/2008/06/07/ukaz-dok.html>
5. O prokurature Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 [On the public prosecutor's office in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 2202-1 of January 17, 1992] (1995). *Sobranie Zakonodatel'stva RF (St. 4472)* [Collected laws of the Russian Federation (Art. 4472)], 47.
 6. O zhitvotnom mire: federal'nyi zakon ot 24.04.1995 № 52-FZ [On animal welfare: Federal Law of the Russian Federation No. 52-FZ of April 24, 1995] (1995). *Sobranie Zakonodatel'stva RF (St. 1462)* [Collected laws of the Russian Federation (Art. 1462)], 17.
 7. Raizberg B.A. et al. (1999) *Sovremennyyi ekonomicheskii slovar'* [Modern economic dictionary]. Moscow: Infra-M Publ.
 8. Stashchenko V.D. (2012) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva ob okhrane atmosfernogo vozdukha* [Public prosecutor's supervision over enforcement of the legislation on protection of atmospheric air]. Moscow: MosGU Publ.
 9. Timofeev V. (2005) Prokurature – luchshie kadry [The best specialists should work in public prosecutor's offices]. *Zakonnost'* [Legality], 9, pp. 19-22.
 10. Vinokurov A.Yu. (2009) *Aktual'nye voprosy rossiiskogo prava: sbornik nauchnykh statei* [Topical issues of Russian law: collected scientific articles]. Part 12. Moscow: MosGU Publ.
 11. Vinokurov A.Yu. (2008) *Metodologicheskie osnovy otsenki effektivnosti deyatelnosti organov prokuratury: nauchnyi doklad* [Methodological fundamentals of assessing the efficiency of the activities of public prosecutor's offices: a scientific report]. Moscow: MosGU Publ.
 12. Vinokurov Yu.E. (1990) *Problemy povysheniya effektivnosti obshchego nadzora voennoi prokuratury. Dokt. Diss.* [Problems of improving the efficiency of general supervision exercised by military prosecutors. Doct. Diss.]. Moscow.