

На правах рукописи

Шершнева Екатерина Юрьевна

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОВ ОБ ОХРАНЕ И ЗАЩИТЕ ЛЕСОВ**

Специальность: 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2014

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин на заседании Президиума Государственного совета «О повышении эффективности лесного комплекса Российской Федерации» 11 апреля 2013 г., «Россия – крупнейшая лесная держава. Самые мощные зелёные «лёгкие» Земли. Можно сказать, что это ключевой фактор поддержания экологического равновесия на планете. Такое глобальное значение российского леса умножает нашу ответственность по его сохранению и воспроизводству, тем более что он является экологическим каркасом для всей нашей планеты, колоссальным ресурсом для экономики, для экономического роста, для повышения благосостояния и укрепления здоровья наших граждан. При этом ключевое значение имеет охрана, защита и воспроизводство леса»¹.

«Леса занимают 69 процентов территории России, это 25 процентов, четверть мирового лесного покрова»².

По данным причинам и в связи с провозглашением России себя правовым государством вопрос об охране и защите лесов является одним из наиболее приоритетных в экологической политике нашего государства и приобрел особую значимость. Построение правового государства немислимо без соблюдения прав и свобод человека и гражданина, в том числе права человека на благоприятную окружающую среду, закрепленного в ст. 42 Конституции Российской Федерации.

Для России леса представляют собой особое национальное богатство. Они являются одним из ключевых факторов сохранения благоприятной среды жизни граждан, социально-экономического и культурного развития. Лесам принадлежит исключительная роль в жизни коренного и местного сельского

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/news/17876> (дата обращения: 03.03.2014).

² URL: <http://www.kremlin.ru/news/17876> (дата обращения: 03.03.2014).

населения страны. Они являются особой культурной, социальной, экологической и экономической ценностью.

При этом Российская Федерация принадлежит к группе стран мира с наихудшей экологической ситуацией в данной сфере. Повсеместно нерационально и варварски вырубается леса, ежегодно огромные площади лесного фонда уничтожаются лесными пожарами. Так, по данным Рослесхоза всего в 2013 г. возникло 10 000 лесных пожаров общей площадью 1,3 млн. га лесного фонда¹. По сведениям ГИАЦ МВД России в 2000 г. было зарегистрировано 7 514 фактов незаконных рубок, а в 2013 г. такой показатель был зафиксирован на уровне 14 640 преступлений².

«Лес нужно спасать и от незаконных рубок. В последние пять лет они увеличились на 66 %, их объёмы по-прежнему колоссальные»³.

Опыт реализации публичного интереса при охране и защите лесов в ряде зарубежных стран (Китай, ряд Европейских государств и др.) показывает, что преодоление негативных явлений и решение важных экологических проблем через развитие института охраны и защиты лесов не может быть расценено как явление одномоментное, что, в свою очередь определяет в качестве одной из важнейших государственных задач текущего и будущего уровней обеспечение законности в рассматриваемой сфере.

Состояние лесов во многом зависит от того, как исполняются законы об их защите и охране. Иначе говоря, точное исполнение законодательства в данной сфере всеми органами, должностными лицами, руководителями хозяйствующих субъектов, предпринимателями, общественными организациями и гражданами способствует оздоровлению лесов и окружающей среды и повышению экологической безопасности.

¹ Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства. URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/> (дата обращения: 03.03.2014).

² Выборочные статистические данные из формы 1-ЕГС (491) «Единый отчет о преступности», утвержденной приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02.07.2012 № 250 «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения» // СПС «Консультант Плюс».

³ Стенограмма заседания президиума Государственного совета «О повышении эффективности лесного комплекса Российской Федерации» 11 апреля 2013 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/news/17876> (дата обращения: 03.03.2014).

Однако, практика работы органов прокуратуры, природоохранных органов, правоохранительных органов свидетельствует о том, что повсеместно выявляются факты нарушения соответствующих законов. Как следствие, это приводит к загрязнению окружающей среды, истощению и уничтожению лесов, причинению существенного экономического и экологического вреда в виде негативных, зачастую необратимых последствий и представляет нередко непосредственную опасность для здоровья и жизни человека.

Данный тезис подтверждают ежегодные государственные доклады о состоянии окружающей среды в Российской Федерации, публикуемые ранее Государственным комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды, а ныне Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

По мнению многих специалистов, обезлесение относится к экологическим явлениям, представляющим серьезную опасность для человечества и требующим безотлагательных и эффективных действий, направленных на их устранение¹.

Таким образом, обеспечение сохранности лесных ресурсов является одной из серьезных экологических и экономических проблем Российской Федерации. В связи с этим и в силу задач, определенных Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»², организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации³, надзор за исполнением законов об охране и защите

¹ См.: Global Crises, Global Solutions / Ed. by D. Lombog. Cambridge University Press, 2004.

² Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с послед. изменениями).

³ См.: приказы Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 10.02.2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и последствий», от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании»; указания Генерального прокурора РФ от 11.05.2011 № 127/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров», от 09.06.2014 № 307/36 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при предупреждении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений в сфере лесопользования; совместное указание Генерального прокурора РФ, МВД России и Рослесхоза от 14.05.1997 № 25/7 «Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с нарушениями федерального лесного законодательства и порядке оформления и передачи материалов о лесных пожарах и лесонарушениях в правоохранительные органы».

лесов должен являться одним из приоритетных направлений их природоохранной деятельности, постоянно находиться на контроле прокуроров.

Предпринимаемые в последнее время меры по укреплению законности в сфере охраны и защиты лесов, включая введение Рослесхозом Функциональной подсистемы охраны лесов от пожаров и защиты от вредителей и болезней леса¹, наличие подразделения в Генеральной прокуратуре Российской Федерации – Отдела по надзору за исполнением законов в экологической сфере, логически отвечающего за вопросы надзора за исполнением законов об охране и защите лесов и др., свидетельствуют о поиске мер по повышению эффективности существующего правозащитного механизма.

При этом деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в рассматриваемой сфере правоотношений, учитывая постановку вопроса о выдвижении ее в число приоритетных направлений, нуждается в совершенствовании.

Для успешного осуществления практической деятельности по реализации механизма воздействия органов прокуратуры на состояние законности в сфере охраны и защиты лесов необходимо проведение систематической и глубокой научной проработки наиболее важных аспектов. Указанное свидетельствует о потребности в изучении проблемных вопросов, в том числе препятствующих повышению эффективности надзорной деятельности, и о необходимости выработки теоретических и методологических основ ее осуществления, имеющих целью воздействие надзорной практики прокуроров на состояние законности в области охраны и защиты лесов.

Вышеуказанные обстоятельства предопределяют актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Вопросы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере ранее

¹ Приказ Рослесхоза от 22.05.2012 № 200 «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СПС «Консультант Плюс».

исследовались в кандидатских диссертациях Агеева А.А. «Природоохранная деятельность органов прокуратуры Российской Федерации» (1998 г.), Виноградова В.П. «Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна» (1999 г.), Винокурова А.Ю. «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства» (2000 г.), Дарбиняна А.А. «Прокурорский надзор за законностью правовых актов, издаваемых Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и подведомственными ему федеральными органами» (2013 г.), Добрецова Д.Г. «Прокурорский надзор как средство защиты экологических прав человека и гражданина» (2002 г.), Иванова В.Е. «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства в Вооруженных Силах Российской Федерации» (2006 г.), Кириченко С.Г. «Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства» (2003 г.), Пустоваловой О.А. «Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства» (2011 г.).

Весомый вклад в систему знаний о природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации внесен докторской диссертацией Винокурова А.Ю. «Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации» (2006 г.).

Однако до сих пор отсутствуют диссертационные разработки по вопросам осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны и защиты лесов, повышения его эффективности, совершенствования методологической базы, выработки представлений о его соответствии современным сложившимся условиям, что обусловило актуальность и необходимость проведения настоящего исследования.

Объектом исследования выступают правоотношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления органами прокуратуры надзора за исполнением законов об охране и защите лесов.

Предметом исследования является деятельность органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов об охране и защите лесов;

совокупность правовых норм, регулирующих отношения в сфере охраны и защиты лесов, и вопросы осуществления прокурорского надзора в данной сфере; общие закономерности и специфика организации и осуществления надзора на данном направлении; труды ученых, относящиеся к теме исследования.

Целью исследования является разработка теоретико-правовых положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов, выработка предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего общественные отношения в сфере охраны и защиты лесов, как обязательного компонента среди направлений повышения эффективности надзорной деятельности прокуроров.

Достижение поставленной цели предопределило решение следующих основных **задач** исследования:

1) изучение нормативно-правовой базы, регуливающей общественные отношения, складывающиеся в сфере охраны и защиты лесов, выявление пробелов и предложение путей их устранения;

2) определение системы органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере охраны и защиты лесов, в целях конкретизации этих органов, как объектов прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов;

3) исследование сущности прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов и его правовой основы, уточнение его предмета, пределов и задач;

4) изучение состояния прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов за 2008-2013 гг.;

5) исследование содержания организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране и защите лесов, имеющих особое значение в организации надзора в данной сфере;

б) рассмотрение особенностей применения прокурорами полномочий при осуществлении надзора за исполнением законов об охране и защите лесов;

7) формулирование выводов и предложений по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов на основе проведенного исследования.

Методологическая основа исследования представлена группами общенаучных (анализ, синтез, диалектический метод, индукция, дедукция, обобщение) и частнонаучных методов научного познания (сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический, системно-структурный анализ, социологические методы (анкетирование прокурорских работников); контент-анализ докладных записок прокуроров, организационно-распорядительных и информационно-аналитических документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, публикаций в средствах массовой информации, в том числе размещенных в сети «Интернет»)).

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, включая Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых:

- в области теории государства и права, конституционного и административного права: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, Д.Н. Бахраха, В.В. Лазарева, А.В. Мелехина, В.С. Нерсисянца, Ю.А. Тихомирова, Г.Ф. Шершеневича и др.;

- в области теории прокурорского надзора: Т.А. Ашурбекова, В.И. Баскова, С.Г. Березовской, В.Г. Бессарабова, В.В. Гаврилова, В.Г. Даева, Н.Н. Карпова,

А.Х. Казариной, В.В. Клочкова, Ф.М. Кобзарева, Б.В. Коробейникова, М.Н. Маршунова, Н.В. Муравьева, А.Я. Мыцыкова, В.П. Рябцева, К.Ф. Скворцова, А.Ф. Смирнова, Н.В. Субановой, А.Я. Сухарева, М.С. Шалумова, В.И. Шинда, В.Б. Ястребова и др.;

- в области теории прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере: А.А. Агеева, В.П. Виноградова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, А.А. Дарбиняна, Д.Г. Добрецова, В.Е. Иванова, С.Г. Кириченко, О.А. Пустоваловой, Н.В. Сусловой и др.;

- в области лесного, природоресурсного и экологического права: работы Е.Н. Абаниной, В.О. Артамоновой, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, В.К. Быковского, Э.У. Галишина, А.П. Демина, О.А. Зиновьевой, Ж.Б. Ивановой, Д.Н. Конокотина, О.И. Крассова, Ф.Т. Латыпова, А.А. Лачина, Д.В. Малышева, Е.Н. Пугач, М.О. Тяпкина, Н.И. Хлуденевой, Ю.И. Шуплецово́й и других авторов, в которых рассматриваются различные аспекты охраны и защиты лесов.

Эмпирической основой исследования послужили результаты проведенных автором за период 2010-2013 гг. обобщений более 170 докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации и Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры; данных ведомственной статистической отчетности о состоянии надзора в сфере лесопользования и охраны и защиты лесов за период 2008-2013 гг. по формам «П», «ОН», «К»; информации о проведенных проверках и принятых актах прокурорского реагирования в сфере охраны и защиты лесов, в том числе размещенных на официальных сайтах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Российской Федерации за период 2010-2013 гг.; информационно – аналитических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации; результаты опроса 261 прокурорского работника из более чем 20 субъектов Российской Федерации, в том числе 90 работников межрайонных природоохранных прокуратур, проходивших обучение на

факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2012-2013 гг., по проблемам организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов.

Так же автором проанализированы ежегодные «Доклады о состоянии и использовании лесов Российской Федерации», опубликованные на официальном сайте Рослесхоза за период 2010-2013 гг.; данные Государственного лесного реестра за период 2010-2013 гг.; формы статистической отчетности, содержащие сведения об охране и защите лесов, размещенные на официальном сайте Росстата за период 2007-2012 гг.; данные ежегодных отчетов об использовании органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий за период 2010-2013 гг.; другие сведения о работе органов публичной власти, реализующих полномочия в сфере охраны и защиты лесов, опубликованные за период 2007-2013 гг. в периодической печати и размещенные на официальных сайтах в сети Интернет.

Изучались материалы административной и судебной практики по теме диссертации.

Кроме того, автором использован личный опыт надзорной работы в органах прокуратуры Красноярского края.

Научная новизна исследования заключается в том, что автором рассмотрена совокупность теоретических, методологических и практических вопросов, касающихся сущности, содержания и особенностей организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов.

В работе сформулирована авторская позиция в отношении предмета прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов; конкретизированы цели и задачи надзорной деятельности; проанализирована правоприменительная практика, дана оценка состояния надзора за исполнением законов в исследуемой в сфере. На основе результатов изучения материалов

прокурорских проверок и проведенного анкетирования систематизированы типичные нарушения законов в сфере охраны и защиты лесов.

Автором подготовлены предложения по внесению изменений в федеральное законодательство и организационно – распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, направленные на повышение эффективности деятельности прокурора по обеспечению законности в сфере охраны и защиты лесов.

На защиту выносятся следующие выводы и положения:

1. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов в настоящее время является приоритетным направлением в рамках надзора за исполнением законов в экологической сфере, что обусловлено низким состоянием законности и не отвечающим ему качеством работы системы органов, осуществляющих управление вопросами охраны и защиты лесов. Приоритетность надзора подчеркивается в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, ориентирующих нижестоящих прокуроров на повышение его эффективности.

2. Для целей конкретизации сферы общественных отношений, обеспечивать законность в которой призваны прокуроры, автором сформулировано определение охраны и защиты лесов – как комплекса организационных, правовых и других мер, направленных на сохранение лесов, осуществляемое путем охраны лесов от пожаров, от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами), от незаконных рубок и от иного негативного воздействия, а также направленных на защиту лесов от вредных организмов, и осуществляемых, в том числе, с помощью применения мер юридической ответственности.

3. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов, как вид государственной деятельности, представляет деятельность специально уполномоченных государственных органов – органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и

исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в сфере охраны и защиты лесов в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

4. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов составляют:

– соблюдение положений Конституции Российской Федерации, устанавливающих основы охраны и защиты лесов, и исполнение законов, регулирующих общественные отношения в сфере охраны и защиты лесов, органами, организациями, должностными и иными лицами, перечисленными в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также соответствие указанным законам правовых актов, регламентирующих правоотношения в сфере охраны и защиты лесов, издаваемых соответствующими органами, организациями и лицами.

В предмет надзора также входит исполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами положений уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны и защиты лесов;

– соответствие Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам охраны и защиты лесов;

– соблюдение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного лесного надзора (лесной охраны) и муниципального лесного контроля.

5. В целях совершенствования методики прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов автором предложена классификация типичных нарушений законов в данной сфере:

- 1) нарушения в сфере охраны лесов от пожаров;
- 2) нарушения в сфере охраны лесов от незаконных рубок;

3) нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации при выделении и расходовании средств на осуществление мероприятий по охране и защите лесов, а также законодательства в сфере проведения и исполнения государственных (муниципальных) заказов;

4) нарушения законов в сфере защиты лесов от вредных организмов;

5) нарушения законодательства, регламентирующего порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (лесопользователей) органами, уполномоченными на осуществление государственного лесного надзора и муниципального лесного контроля;

6) нарушения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность за совершение правонарушений в сфере охраны и защиты лесов;

7) нарушения законности при издании нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере правоотношений;

8) нарушения надлежащего исполнения закрепленных в ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий, переданных Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

9) иные нарушения в области охраны и защиты лесов:

- загрязнения лесов бытовыми отходами;

- нарушения законов об охране и защите лесов при реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов.

6. В целях более оптимального нормативного упорядочения общественных отношений в сфере охраны и защиты лесов, на обеспечение законности в которой направлена надзорная деятельность прокуроров, диссертантом предлагается:

а) дополнить ст. 51 Лесного кодекса Российской Федерации положениями о закреплении охраны лесов от незаконных рубок и о необходимости

разработки и утверждения перечня мероприятий, осуществляемых в целях охраны лесов от незаконных рубок органом, уполномоченным по нормативно-правовому регулированию в сфере охраны природных ресурсов;

б) дополнить главу 3 Лесного кодекса Российской Федерации следующим определением: «незаконная рубка представляет собой рубку лесных насаждений, деревьев, кустарников, лиан без разрешительных документов, то есть документов, подтверждающих происхождение и легальность древесины (договора аренды лесных участков, договора купли-продажи лесных насаждений, иных правовых оснований), или рубку по вышеперечисленным разрешительным документам, выданным с нарушением действующих правил, а также рубку, осуществляемую не на том участке или за его границами, сверх установленного количества, не тех пород или не подлежащих рубке деревьев, кустарников, лиан, как указано в разрешительных документах, до или после установленных в разрешительных документах сроков рубки, рубку деревьев, кустарников и лиан, запрещенных к рубке, или после вынесения решения о приостановлении, ограничении или прекращении деятельности лесопользователя или права пользования лесным участком»;

в) внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 31.01.2012 № 69 «О лицензировании деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров», определяющие необходимый объем сил и средств и их видов (количество техники, оборудования, противопожарного снаряжения и иных средств тушения лесных пожаров) для получения лицензии на осуществление деятельности по тушению пожаров, установив взаимосвязь объемов имеющегося имущества с площадями лесов, на которых с его использованием допускается тушение лесных пожаров.

7. Разработанный автором проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов».

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что

содержащиеся в нем выводы, положения и предложения научно-прикладного характера могут быть охарактеризованы как определенный вклад в систему научных знаний в области прокурорской деятельности, обеспечивающий целостное представление о прокурорском надзоре за исполнением законов об охране и защите лесов. Сформулированные положения могут быть использованы при дальнейших теоретических исследованиях актуальных вопросов прокурорского надзора, подготовке научных и методических пособий для прокуроров.

Практическая значимость исследования определяется возможностью применения полученных диссертантом научно обоснованных выводов, предложенных практических рекомендаций в ходе непосредственной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законов об охране и защите лесов, при разработке частных методических рекомендаций по его осуществлению, а также в учебном процессе при обучении студентов по дисциплине «Прокурорский надзор», в системе повышения квалификации прокурорских работников Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и межрегиональных центрах профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные выводы и положения исследования изложены в 10 научных работах, в том числе в 4 статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендуемых ВАК Минобрнауки России.

Положения и выводы диссертации докладывались автором на научно-практических конференциях: «Обеспечение законности в Российской Федерации» (г. Москва, 2011 г.), «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» - IV научно-практическая конференция молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры РФ (г. Москва, 2012 г.), «Обеспечение национальной безопасности в Российской Федерации» (г. Москва, 2012 г.), «Сотрудничество государств - участников СНГ в борьбе с

коррупцией: проблемы и перспективы» (г. Москва, 2013 г.), «Судебная экспертиза в парадигме российской науки (к 85-летию Ю.Г. Корухова)» (г. Москва, 2013 г.), «Прокурорская деятельность: вопросы теории и практики» (г. Москва, 2014 г.).

Результаты проведенного исследования докладывались и обсуждались в отделе проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере административных правоотношений Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, внедрены и использованы в: практике работы прокуратуры Московской области (Акт о внедрении от 15.09.2014) и прокуратуры Хабаровского края (Акт о внедрении от 30.09.2014); учебном процессе при проведении занятий на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Акт о внедрении от 02.07.2014); в практике работы Министерства природных ресурсов и экологии Красноярского края (Акт о внедрении от 30.09.2014).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя 8 параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, показана степень научной разработанности темы, раскрыты методологические, нормативные и эмпирические основы проведенного изыскания, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации и внедрении результатов исследования.

Первая глава **«Теоретические и правовые основы деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов об охране и защите лесов»** состоит из трех параграфов.

Первый параграф **«Правовое регулирование отношений в сфере охраны и защиты лесов»** посвящен рассмотрению нормативных правовых актов в указанной сфере.

Установлено, что в последнее время законодательная база в сфере охраны и защиты лесов непрерывно обновляется, представляя собой довольно сложную систему законов, подзаконных нормативных правовых актов и ведомственных документов.

Автором проанализированы положения актов Российской Федерации и международных правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны и защиты лесов. На основе анализа обозначены пробелы и коллизии правового регулирования, предложены пути их устранения.

Так, диссертантом установлено, что одним из серьезных недостатков Лесного кодекса Российской Федерации является отсутствие законодательного закрепления понятия «лес». Неясность ключевого для регулирования лесных отношений термина, по мнению автора, приводит в процессе реализации норм к появлению разных подходов к определению леса, что, в свою очередь, препятствует установлению однозначного правового режима охраны и защиты лесов в Российской Федерации.

Другим пробелом Лесного кодекса Российской Федерации – основополагающего законодательного акта в области охраны и защиты лесов является отсутствие понятия «незаконная рубка лесных насаждений», отсутствие в Кодексе положений об охране лесов от незаконных рубок лесных насаждений и, соответственно, утвержденного перечня мероприятий, осуществляемых в целях охраны лесов от незаконных рубок.

Указанные недостатки правового регулирования, по мнению автора, создают проблемы при обеспечении законности в данной сфере.

Одной из основных причин имеющихся в Кодексе недостатков автор называет подготовку его проекта специально не уполномоченным в сфере использования и охраны лесов государственным органом – Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

На основе анализа положений Конституции Российской Федерации и Лесного кодекса Российской Федерации диссертантом сформулирован вывод о том, что правовое регулирование в сфере охраны и защиты лесов находится в ведении Российской Федерации и ее субъектов, что необходимо учитывать при проведении прокурорами проверок исполнения законов об охране и защите лесов.

Во втором параграфе **«Государственные и муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере охраны и защиты лесов, как объекты прокурорского надзора за исполнением законов»** диссертантом обозначены поднадзорные органам прокуратуры соответствующие органы, установлена их компетенция в сфере охраны и защиты лесов.

Автор приходит к выводу, что имеется дифференциация данных органов в зависимости от уровня власти. Действующий Лесной кодекс Российской Федерации выделяет полномочия органов трех уровней власти: федерального, регионального и местного. Указанная конструкция положена в основу исследования органов, осуществляющих управление в сфере охраны и защиты лесов.

Исследование позволило выявить ряд особенностей и проблем в реализации отдельных полномочий в сфере охраны и защиты лесов. Например, автор полагает, что действующее законодательство Российской Федерации определяет органы государственной власти субъектов Российской Федерации как основных участников лесных правоотношений.

Установлено, что для изменения критической ситуации, сложившейся в сфере охраны и защиты лесов, необходимо в полном объеме восстановить государственную лесную охрану в виде самостоятельного федерального ведомства, с адекватной численностью инспекторов, для которых охрана лесов должна являться единственной функцией, а также систему «Авиалесоохраны», повысить статус лесничих, улучшить их материальное обеспечение и техническое оснащение.

Необходимо закрепить в Лесном кодексе Российской Федерации наличие лесных сторожей (лесников), обеспечивающих охрану лесов от имени собственника – государства. Действующий Кодекс предусматривает осуществление государственного лесного надзора, но это в функциональном плане принципиально отличается от охраны лесов. Надзор подразумевает выборочные плановые или внеплановые проверки, но не предусматривают наличие в лесу сторожа – лесника.

Третий параграф **«Предмет, пределы и задачи прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов»** посвящен рассмотрению предмета прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов и пределов его осуществления, а также задач надзорной деятельности в рассматриваемой сфере.

Автором проведен анализ существующих в науке точек зрения о предмете прокурорского надзора. С учетом ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и ст. 2 Лесного кодекса Российской Федерации, определяющей понятие «лесное законодательство» в узком смысле, т.е. состоящее из указанного Кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации, диссертантом сделан вывод, что такое понимание законодателем «лесного законодательства» полностью соответствует традиционному предмету надзора за исполнением законов. При этом, учитывая требования ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», автором обосновывается необходимость включения в предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере вопросов исполнения органами местного самоуправления и их должностными лицами положений уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны и защиты лесов.

На основе проведенного анализа диссертант выделяет особенность прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов –

прокурор одновременно надзирает за законностью и законов субъектов Российской Федерации, и нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также за их исполнением.

Рассматривая категорию «пределы надзора», автор анализирует имеющиеся точки зрения ученых и с учетом ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также результатов опроса прокурорских работников (64,6 % из которых указывают на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (лесохозяйствующих субъектов), как на наиболее часто являющихся объектами прокурорских проверок за исполнением законов об охране и защите лесов, и 73,7 % опрошенных – на органы, осуществляющие управление в указанной сфере) полагает, что органы прокуратуры в значительной степени выполняют работу, которую призваны выполнять органы, специально уполномоченные в сфере охраны и защиты лесов, и указанную практику необходимо менять.

Вторая глава **«Организация работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране и защите лесов»** состоит из трех параграфов, в которых раскрываются организационные аспекты надзорной деятельности прокуроров в рассматриваемой сфере.

Первый параграф **«Состояние прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов. Типичные нарушения законов, выявляемые органами прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов в данной сфере»** посвящен изучению состояния и динамики правонарушаемости в сфере охраны и защиты лесов, принимаемых в связи с этим мер прокурорского реагирования, характеризующих состояние прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Автором проведен сравнительный анализ статистических отчетов прокурорского надзора по формам «П», «ОН» и «К» за период 2008 – 2013 гг. (исследуемый период: с 2008 г. – год появления строки отчетности, позволяющей анализировать статистические данные о работе прокурора в сфере лесопользования). Установлена устойчивая тенденция роста числа

выявляемых органами прокуратуры нарушений законов в исследуемой сфере. В некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Красноярском и Приморском краях) данный показатель вырос в несколько раз.

В результате проведенного анализа отчетов прокуроров автором обозначен ряд объективных причин, которые влияют на количество выявляемых органами прокуратуры нарушений в сфере лесопользования в зависимости от региона: природно-климатические и территориальные особенности; площадь лесов, находящихся в обслуживании у лесничих из расчета на одного лесничего.

В целях совершенствования методики прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов автором предложена типологизация нарушений законов в данной сфере.

Во втором параграфе **«Содержание организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране и защите лесов»** обозначена важность организации работы по надзору за исполнением законов об охране и защите лесов и на основе анализа научных исследований по вопросам организации работы органов прокуратуры указаны элементы организации.

При этом автором раскрыты элементы организации, которые имеют ключевое значение для организации прокурорского надзора в сфере охраны и защиты лесов: информационно-аналитическая работа, которая, по мнению автора, является первоначальным этапом организации прокурорского надзора; разграничение компетенции между территориальными и природоохранными прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законов об охране и защите лесов.

Диссертант приходит к выводу, обусловленному реализацией мероприятий Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации и государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», что в настоящее время наиболее оперативным и рациональным способом ознакомления с текущей ситуацией на поднадзорной территории, получения необходимой информации прокурорами является

использование сети «Интернет». Обозначаются имеющиеся при этом место проблемные вопросы, в том числе отсутствие своевременной актуализации необходимой прокурору информации.

Указывается на важность осуществления аналитической работы при проведении надзора за исполнением законов об охране и защите лесов. В рамках надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере прокуроры должны не только выявлять и пресекать нарушения законов, но и принимать меры к устранению или нейтрализации причин и условий, им способствующих. Аналитическая работа при этом позволяет правильно установить негативные факторы экономического, политического, социального, организационно-управленческого характера в целях определения адекватных ситуации мер прокурорского реагирования.

Автор считает, что необходимо четко разграничивать компетенцию территориальных и природоохранных прокуроров для того, чтобы исключить случаи дублирования ими друг друга при осуществлении надзора за исполнением законов об охране и защите лесов.

В этой связи диссертантом сформулированы критерии разграничения компетенции указанных прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере; сформулированы предложения по совершенствованию приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур».

Обосновывая произошедшей в последнее время реорганизацией структуры федеральных органов исполнительной власти и отсутствием в наименовании отдельных органов термина «природоохранные», а также тем, что законодательно перечень природоохранных федеральных органов исполнительной власти не определен, автор предлагает установить пределы осуществления прокурорского надзора не по объектам надзора (природоохранные органы), а по предмету правового регулирования – «исполнение законов об охране окружающей среды и природопользовании,

соблюдение экологических прав граждан».

В третьем параграфе **«Организация взаимодействия органов прокуратуры с органами публичной власти по вопросам укрепления законности в сфере охраны и защиты лесов»** диссертант отмечает, что органы прокуратуры Российской Федерации представляют собой самостоятельную федеральную систему органов и осуществляют свои полномочия, в том числе в сфере надзора за исполнением законов об охране и защите лесов, во взаимодействии с другими органами государственной власти и органами местного самоуправления. При этом взаимодействие прокуратуры с государственными и муниципальными органами по вопросам охраны и защиты лесов преследует общую цель – обеспечение законности в указанной сфере.

В зависимости от характера взаимоотношений органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере охраны и защиты лесов автор выделяет две разновидности взаимодействия:

взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления;

взаимодействие с органами контроля и надзора.

Подробно раскрывается каждое из названных направлений взаимодействия и определяются присущие им формы.

На основе проведенного анализа диссертант детализирует одно из направлений совершенствования взаимодействия органов прокуратуры с федеральными органами исполнительной власти, а именно с Федеральной службой судебных приставов – совместное проведение работы по взысканию ущерба, причиненного лесному фонду Российской Федерации, с должников – нарушителей законов об охране и защите лесов.

Третья глава **«Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов»** состоит из двух параграфов.

Параграф первый **«Особенности применения прокурорами полномочий при осуществлении надзора за исполнением законов об охране и защите лесов»** посвящен специфике применения прокурорами полномочий и средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов в сфере охраны и защиты лесов, таких, как: представление об устранении выявленных нарушений закона, протест на незаконный правовой акт, постановление о возбуждении дела об административном правонарушении и др.

Основываясь на положениях п. 3.16 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», который содержит требование об обеспечении профилактической направленности такого направления прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов в сфере охраны лесов от пожаров, автор полагает, что указанное требование в полной мере необходимо применять и к другим направлениям прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов, а именно, к защите лесов от вредных организмов, от незаконных рубок и др. по причине того, что повреждения или уничтожение лесов в силу разных причин, будь то лесной пожар или насекомые – вредители леса, имеют особенность крайне быстрого распространения на сотни и даже тысячи гектаров территории здорового леса.

По этой причине диссертант подчеркивает необходимость рекомендовать прокурорам активнее использовать такие акты прокурорского реагирования, как предостережение и протест, а в представлениях предлагает во всех случаях ставить вопрос об устранении причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений, и недопущению их впредь.

Во втором параграфе **«Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов»**, проанализировав организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, практику осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов и результаты

проведенного анкетирования прокурорских работников по вопросам осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в данной сфере, автор указывает на наличие определенных проблем (помимо указанных в других параграфах диссертации), возникающих при его осуществлении, что снижает эффективность деятельности прокуроров по обеспечению законности в рассматриваемой сфере.

Одной из проблем, по мнению диссертанта, является недостаточное внимание, уделяемое прокурорами надзору за исполнением законов при расходовании бюджетных средств, выделяемых на осуществление мероприятий по охране и защите лесов, в то время как государством ежегодно направляется достаточно большой объем средств на осуществление указанных мероприятий, в том числе в виде субвенций на реализацию переданных субъектам Российской Федерации федеральных полномочий.

Кроме того, автор считает, что защите лесов от вредных организмов и охране от иного негативного воздействия прокурорами уделяется крайне мало внимания (только 1,1 % респондентов уделяют внимание этому направлению). Установлены единичные случаи проведения проверок и принятия мер прокурорского реагирования в данной сфере. При этом диссертант отмечает, что площадь лесов, подвергнувшаяся негативному воздействию вредных организмов, больше площади лесных земель, пройденных пожарами. По этим причинам диссертант обосновывает необходимость активизации такого направления прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере, как надзор за исполнением законов о защите лесов от вредных организмов.

В заключении диссертации подводится итог проведенному научному исследованию, излагаются основные выводы и предложения, сформулированные по результатам исследования.

Приложения содержат разработанные автором анкеты опроса прокурорских работников, результаты анкетирования и предложений прокурорских работников, анализ результатов опроса в сравнении с основными

выводами, сделанными в диссертационном исследовании, а также проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов».

**Основные положения диссертации отражены
в следующих работах автора:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. *Шершнева, Е. Ю.* Надзор в сфере охраны лесов от пожаров [Текст] / Е.Ю. Шершнева // Законность. – 2013. – № 8. – С. 13 – 17. – 0,3 п.л.

2. *Шершнева, Е. Ю.* Некоторые направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны и защиты лесов [Текст] / Е.Ю. Шершнева // Бизнес в законе. – 2014. – № 4. – С. 52 – 55. – 0,5 п.л.

3. *Шершнева, Е. Ю.* Некоторые несовершенства законодательства, выявленные в ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны и защиты лесов [Текст] / Е.Ю. Шершнева // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 4. – С. 194 – 196. – 0,3 п.л.

4. *Шершнева, Е. Ю.* Особенности применения прокурорами полномочий при осуществлении надзора за исполнением законов об охране и защите лесов [Текст] / Е.Ю. Шершнева // Проблемы права. – 2014. – № 3. – С. 85 – 89. – 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

5. *Шершнева, Е. Ю.* Характеристика состояния законности в лесной сфере [Текст] / Е.Ю. Шершнева // Обеспечение законности в Российской Федерации: сб. материалов науч. конф., проведенной на юридическом факультете МосГУ 24 ноября 2011 года / отв. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. – С. 175 – 177. – 0,2 п.л.

6. *Шершнева, Е. Ю.* Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере охраны и защиты лесов как средство экологической безопасности России [Текст] / Е.Ю. Шершнева // Обеспечение национальной безопасности в Российской Федерации: сб. материалов науч. конф. / отв. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. – С. 53 – 57. – 0,3 п.л.

7. *Шершнева, Е. Ю.* Основные факторы, стимулирующие незаконную заготовку леса [Текст] / Е.Ю. Шершнева // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых: сб. ст. (по материалам IV науч.-практич. конф. молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры РФ, проведенной 19 июня 2012 г.): в 2-х ч. / под ред. А.В. Бриллиантова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации – М., 2012. – С. 118 – 122. – 0,3 п.л.

8. *Шершнева, Е. Ю.* Охрана лесов как часть российской правовой политики: практика прокурорского надзора [Текст] / Е.Ю. Шершнева // Судебная экспертиза в парадигме российской науки (к 85-летию Ю.Г. Корухова): сб. материалов 54-х криминалистических чтений: в 2-х ч. – М.: Академия управления МВД России, 2013. – С. 362 – 367. – 0,3 п.л.

9. *Шершнева, Е. Ю.* Практика прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов: антикоррупционный аспект [Текст] / Е.Ю. Шершнева // Сотрудничество государств - участников СНГ в борьбе с коррупцией: проблемы и перспективы: сб. материалов науч.-практич. конф. / под общ. ред. О.С. Капинус. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. – С. 169 – 174. – 0,2 п.л.

10. *Шершнева, Е. Ю.* Органы местного самоуправления, как объект прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов [Текст] / Е.Ю. Шершнева // Прокурорская деятельность: вопросы теории и практики: сб. материалов науч.-практич. конф., проведенной на юридическом факультете МосГУ 21 ноября 2013 года / отв. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2014. – С. 74 – 79. – 0,3 п.л.

Общий объем публикаций составляет 3,1 п.л.

Подписано в печать 22.10.2014 г.

Усл. печ. л. 1,3

Тираж 150 экз.

Уч. – изд.л. 1,3

Наряд №

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1