

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА Д 170.001.01 НА БАЗЕ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КАЗЕННОГО
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ
ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ПО ДИССЕРТАЦИИ НА
СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

аттестационное дело № _____
решение диссертационного совета от 23.12.2014 № 32

*о присуждении Шерсневой Екатерине Юрьевне,
гражданке Российской Федерации,
ученой степени кандидата юридических наук*

Диссертация «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов» по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность» принята к защите 21 октября 2014 г., протокол № 25, диссертационным советом Д 170.001.01, созданным на базе федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15) приказом Минобрнауки России от 02.11.2012 № 714/нк.

Соискатель Шерснева Екатерина Юрьевна, 1986 года рождения, в 2008 г. окончила юридический факультет Красноярского государственного аграрного университета, присуждена квалификация «юрист». В 2014 г. очно окончила аспирантуру федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации». С 2014 г. работает прокурором отдела по надзору за соблюдением прав и свобод граждан прокуратуры Красноярского края.

Диссертация выполнена в отделе проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере административных правоотношений Научно-исследовательского института федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Винокуров Александр Юрьевич, федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», отдел проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере административных правоотношений Научно-исследовательского института, главный научный сотрудник.

Официальные оппоненты:

Залужный Александр Гаврилович, доктор юридических наук, профессор, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кафедра национальной безопасности, профессор,

Калугина Оксана Викторовна, кандидат юридических наук, прокуратура Кемеровской области, старший прокурор отдела по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики управления по надзору за исполнением федерального законодательства,

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация – федеральное государственное казенное военное образовательное учреждение высшего профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации «Военный университет» (г. Москва) в своем положительном заключении, подписанном заведующим кафедрой трудового права, гражданского и арбитражного процесса, кандидатом юридических наук, профессором, Заслуженным юристом Российской Федерации Вячеславом Игоревичем Ковалевым и заведующим кафедрой военной администрации, административного и финансового права, кандидатом юридических наук, доцентом Алексеем Николаевичем Подшибякиным, утвержденном заместителем начальника Военного университета по учебной и научной работе, доктором филологических наук, профессором Еленой Георгиевной Князевой, указала, что диссертация подготовлена на актуальную тему, обладает научной новизной, имеет практическую и теоретическую зна-

чимость, обоснованность и достоверность сделанных выводов подтверждается совокупностью изученных источников и эмпирической базой, и отметила, что диссертация соответствует установленным требованиям, а ее автор, Шершнева Е.Ю., заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

Соискатель имеет 10 опубликованных работ, все по теме диссертации, общим объемом 3,1 печатных листов, опубликованных в рецензируемых научных изданиях – 4. В опубликованных автором работах раскрываются положения, выносимые на защиту, в полном объеме отражаются основные вопросы диссертационного исследования, приведены аргументированные выводы, которые легли в основу диссертации. Наиболее существенными публикациями являются следующие статьи:

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.

На диссертацию поступило 3 отзыва.

В отзыве ведущей организации (Военного университета) наряду с общей положительной оценкой диссертационного исследования высказаны отдельные замечания:

1. Вывод автора о том, что «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», в большей степени является не научным выводом, а лишь подтверждением сложившейся ситуации с охраной лесов в Российской Федерации и состоянием прокурорского надзора за исполнением законов в этой сфере.

2. Некоторые предложения диссертанта изложены общими фразами, требующими уточнения, например, «внести механизм профилактики «незаконной рубки лесных насаждений» или «более детальная проработка ст. 260 УК РФ»;

3. Автор указывает, что существующее уголовное законодательство регламентирует ответственность только за незаконную рубку леса, хотя существуют проблемы, связанные с декриминализацией в уголовном законодательстве как перевозки древесины без соответствующих документов, так и ее продажи, которые автор в своем исследовании не рассматривает и не упоминает.

В заключении отзыва ведущей организации сделан вывод о том, что диссертационное исследование является научно-квалифицированной работой, соответствующей требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, и отвечает предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность» требованиям, в связи с чем диссертант, Шершнева Е.Ю., заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 12.00.11.

В положительном отзыве официального оппонента доктора юридических наук, профессора Залужного Александра Гавриловича отмечены неко-

торые дискуссионные моменты, не влияющие в целом на положительную оценку диссертационного исследования, а именно:

1. В положении 3, выносимом на защиту, прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов определяется как вид государственной деятельности, представляющий деятельность специально уполномоченных государственных органов – органов прокуратуры по осуществлению надзора за 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. При этом в положении 4, выносимом на защиту, к предмету прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов отнесено также исполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами положений уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны и защиты лесов.

2. Автором при разработке проекта указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов» не достаточно учтены требования ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в части того, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, т.к. пункт 4 подготовленного проекта в большей степени нацеливает на взаимодействие с контрольными органами и совместные проверки, а собственно прокурорская деятельность по надзору за исполнением законов прописана в последующих пунктах менее убедительно.

3. Нуждается в дополнительном пояснении и требование «обеспечить действенный предупредительный надзор за исполнением законов об охране и защите лесов», так как «надзор в данной сфере правоотношений должен иметь упреждающий характер» (п. 1.2 проекта). В то же время проверки ис-

полнения законов проводятся на основании поступившей информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

4. В дополнительной аргументации нуждается пояснение автора о том, что Российская Федерация принадлежит к группе стран мира с наихудшей экологической ситуацией в данной сфере.

Кроме того, оппонентом отмечается неполное отражение автором всех использованных источников в библиографии.

Официальный оппонент Залужный А.Г. сделал вывод, что диссертация соответствует предъявляемым требованиям, а ее автор, Шершнева Е.Ю., заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11.

В положительном отзыве официального оппонента кандидата юридических наук Калугиной Оксаны Викторовны сделаны следующие замечания дискуссионного характера:

1. Требуется уточнения позиция автора относительно дифференцированного подхода к понятиям «лесное законодательство» (стр. 69 диссертации, стр. 20 автореферата) и «надзор за исполнением законов об охране и защите лесов», а также почему из предмета надзора исключена в этой связи сфера «использования лесов».

2. Требуют уточнения критерии классификации типичных нарушений законов в сфере охраны и защиты лесов.

3. Анализ в тексте более обширного перечня региональных законов, регламентирующих отношения в сфере охраны и защиты лесов, только бы украсил исследование Шершневой Е.Ю.

Официальный оппонент Калугина О.В. сделала вывод, что отмеченные замечания в целом не снижают качество исследования, диссертация соответствует предъявляемым требованиям, имеет существенное значение для науки прокурорского надзора, а ее автор, Шершнева Е.Ю., заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11.

В диссертационный совет поступило 6 отзывов на автореферат (все положительные), в которых сделан вывод о том, что диссертационное исследо-

вание соответствует установленным требованиям в части актуальности темы исследования, ее новизны, положений, выносимых на защиту, теоретической и практической значимости, а ее автор, Шершнева Екатерина Юрьевна, заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11.

В отзыве доцента кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права автономной некоммерческой организации высшего профессионального образования «Московский гуманитарный университет», кандидата юридических наук Пироговой Елены Евгеньевны указывается следующее. Во втором параграфе диссертационного исследования, посвященном государственным и муниципальным органам, осуществляющим управление в сфере охраны и защиты лесов, как объектами прокурорского надзора за исполнением законов, автор указывает, что необходимо восстановить численность инспекторов государственной лесной охраны, а также закрепить в Лесном кодексе Российской Федерации наличие в лесу лесников. Не повлияет ли указанное изменение на чрезмерное увеличение количества государственных служащих, осуществляющих охрану и защиту лесов? Кроме того, в тексте автореферата диссертант не указывает, какие органы он относит к государственным и муниципальным органам, осуществляющим управление в сфере охраны и защиты лесов.

В отзыве заместителя начальника управления по надзору за соблюдением законодательства прокуратуры Московской области Маслова Дмитрия Алексеевича предлагается более детально обосновать необходимость включения в предмет прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере исполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами положений уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Кроме того, диссертанту предлагается пояснить, насколько внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31.01.2012 № 69 «О лицензировании деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструк-

туры, по тушению лесных пожаров» будет способствовать совершенствованию прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, принимая во внимание закрепленный в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предмет надзора – исполнение законов.

В отзыве профессора кафедры уголовно-процессуального права Приволжского филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», доктора юридических наук, профессора Агутина Александра Васильевича отмечается, что автор в тексте автореферата не поясняет расширение предмета прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов за счет включения в него вопросов соответствия 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, а также соблюдения прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного лесного надзора (лесной охраны) и муниципального лесного контроля.

В отзыве исполняющего обязанности ректора федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия Следственного комитета Российской Федерации», кандидата юридических наук Багмета Анатолия Михайловича отмечается следующее:

– автор ошибочно к научной новизне относит цели и задачи, которые она формирует на стр. 8-9 автореферата, предложение о внесении изменений в действующее федеральное законодательство и организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, с целью повысить эффективность деятельности прокурора;

– в положениях, выносимых на защиту, автор на стр. 13 предлагает авторское определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов, но оно же на стр. 11 определяется как новизна исследования. Полагаем, что совокупность предложений, выносимых на за-

щиту, образует определенную новизну исследования, а не его отдельные положения;

– на стр. 13-14 автореферата предлагается авторская классификация типичных нарушений, допускаемых в сфере охраны и защиты лесов. Но то, что там указывается, не совсем удачно сформулировано и, как представляется, это не совсем то, о чем идет речь. По сути, в автореферате перечислены различные нарушения. Но они никак не классифицированы по группам.

В отзыве заведующего кафедрой уголовного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пензенский государственный университет» доктора юридических наук, профессора Романовского Георгия Борисовича высказывается интерес к определению автора понятия охраны и защиты лесов. В связи с этим предлагается уточнить, чем вызвано данное определение, т.к. в тексте автореферата автор подробно не останавливается на этом, а также пояснить, что понимается под «негативным воздействием».

В отзыве начальника отдела по надзору за соблюдением прав предпринимателей управления по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов прокуратуры Хабаровского края кандидата юридических наук Чубенко Ирины Сергеевны высказывается интерес к предложенному соискателем определению «лес», в связи с этим отмечается необходимость подробного пояснения, что включается в это понятие.

Также отмечается введение законодательством новелл в части сокращения полномочий контролирующих органов по проверке готовности органов местного самоуправления к пожароопасному периоду. В связи с чем ставится вопрос о необходимости вмешательства прокурора при отсутствии оснований для проведения внеплановой проверки.

Выбор официальных оппонентов обусловлен специализацией данных ученых в сфере прокурорской деятельности, что подтверждается научной специальностью (12.00.11), по которой ими были защищены диссертационные работы, а также публикациями по теме диссертации; ведущей организации – профессорско-преподавательским составом, имеющим публикации по

разным аспектам прокурорской деятельности, в том числе по теме диссертации, а также преподаванием на кафедре военной администрации, административного и финансового права учебной дисциплины – прокурорский надзор, на кафедре трудового права, гражданского и арбитражного процесса – экологического права.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

разработаны научные основы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов; представлена классификация типичных нарушений законов в сфере охраны и защиты лесов, проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов»;

предложены определение и содержание предмета прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов, целей и задач указанной надзорной деятельности, ее основных направлений; определение понятий «охрана лесов», «защита лесов» и «незаконная рубка» применительно к надзорной деятельности прокуроров; пути решения поставленных проблем, связанных с организацией и осуществлением прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов;

раскрыта специфика организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране и защите лесов;

доказана необходимость в целях устранения пробелов и противоречий в законодательстве, регламентирующем надзорную деятельность прокуроров, а также сферу правоотношений, укреплять законность в которой призваны надзорными средствами прокуроры: дополнения статьи 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; дополнения главы 3 Лесного кодекса Россий-

ской Федерации предложенным автором определением «незаконная рубка»; внесения изменений 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», определяющих дополнительные требования для получения лицензии на осуществление деятельности по тушению лесных пожаров;

введены в научный оборот понятия «охрана лесов» и «защита лесов» применительно к надзорной деятельности прокуроров, «государственные и муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере охраны и защиты лесов», выступающие объектами прокурорского надзора.

Теоретическая значимость результатов исследования обоснована тем, что:

доказана актуальность и востребованность в современных условиях деятельности прокурора по надзору за исполнением законов об охране и защите лесов;

изложены научные положения, направленные на повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов;

раскрыты научные подходы к организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране и защите лесов;

изучены недостатки при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов.

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что:

разработана и внедрена в практику методика осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов;

создана методическая основа для повышения квалификации прокуроров, осуществляющих прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов;

представлены предложения, направленные на совершенствование

законодательной и ведомственной нормативной правовой базы в сфере осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов.

Оценка достоверности результатов исследования выявила, что:

научные положения, сформулированные в диссертации, построены на проверяемых данных и согласуются с опубликованными источниками;

основные выводы диссертации базируются на анализе правоприменительной практики, обобщении опыта работы органов прокуратуры;

использованы современные методики сбора и обработки исходной информации;

приводимые автором показатели согласуются с данными, полученными ранее;

использован широкий круг нормативных правовых актов и научных исследований.

Личный вклад соискателя состоит в:

самостоятельном выполнении диссертационной работы, достижении поставленных в ней целей и задач;

разработке теоретических и прикладных положений, связанных с организацией и осуществлением прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов;

опубликовании единолично 10 научных статей по теме исследования общим объемом 3,1 п.л., в том числе 4 работ в рекомендованных ВАК при Минобрнауки России периодических изданиях, где нашли отражение основные положения диссертационного исследования;

непосредственном опросе 261 прокурорского работника из более чем 20 субъектов Российской Федерации, в том числе 90 работников межрайонных природоохранных прокуратур по разработанной автором анкете.

На заседании 23.12.2014 диссертационный совет принял решение:

1. Диссертация Шерсневой Екатерины Юрьевны «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов» на соискание учёной

степени кандидата юридических наук является научно-квалификационной работой, характеризуется актуальностью и научной новизной, отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842.

2. Присудить Шерсневой Екатерине Юрьевне ученую степень кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 21 человека, из них 7 докторов наук по специальности 12.00.11, участвовавших в заседании, из 28 человек, входящих в состав совета, проголосовали: «за» – 18, «против» – 3, недействительных бюллетеней – 0.

Председатель
диссертационного совета

Ученый секретарь
диссертационного совета

«23» декабря 2014 года



Б.В. Коробейников

С.С. Харитонов