

Е. Ю. Шершнева

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОКУРОРАМИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОБ ОХРАНЕ И ЗАЩИТЕ ЛЕСОВ

E. Yu. Shersneva

PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION OF POWER OF PUBLIC PROSECUTORS IN THE PROCESS OF SUPERVISION OVER THE EXECUTION OF LAWS ON PROTECTION AND SECURITY OF FORESTS

Статья посвящена полномочиям прокуроров, при осуществлении надзора за исполнением законов. Автор анализирует практику применения прокурорами полномочий при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере охраны и защиты лесов, рассматривает специфику их применения, предлагает возможные пути по совершенствованию применения полномочий при осуществлении надзора в указанной сфере, что может повлиять на улучшение состояния законности. Указанное может быть использовано в практической деятельности в целях совершенствования методики прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны и защиты лесов.

Ключевые слова: надзор, прокуратура, организация прокурорского надзора, полномочия прокурора, протест, представление, предостережение.

The article is devoted to the power of public prosecutors in the process of supervision over the execution of laws. The author analyzes the practice of implementation of power of public prosecutors in the process of supervision over the execution of laws in the sphere of protection and security of forests, dwells on peculiarities of their implementation, and suggests the possible ways of their improvement in the above-mentioned sphere which can influence the general improvement of legitimacy. They may be used in practical activity in order to improve the methodology of prosecutor's supervision over the execution of laws in the sphere of protection and security of forests.

Keywords: supervision, public prosecution office, organization of prosecutor's supervision, power of public prosecutors, protest, remedial action order, legal notice.

Лес является одним из распространенных природных ресурсов, но при этом наиболее сильно подвергается негативному антропогенному воздействию, нуждается в соответствующих гарантиях его охраны и защиты. В противном случае провозглашение даже самых продуктивных мер по обеспечению его сохранности становится мероприятием бессмысленным, в том числе с точки зрения выделения на эти цели бюджетных средств, предполагающих достижение определенных социально-экономических показателей.

В связи с этим в последнее время все чаще поднимается вопрос на государ-

ственном уровне совершенствования полномочий, функций и принципов организации существующих органов, осуществляющих полномочия в сфере охраны и защиты лесов. В числе последних мер — поручения Президента Российской Федерации Правительству страны, направленные на:

1) разработку государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;

2) создание инновационного лесного научного центра и национального исследовательского университета леса [10].

Сравнение полномочий прокуратуры с иными органами показывает ряд осо-





бенностей, присущих российской прокуратуре в силу ее особого статуса в государстве, на который указывают многие теоретики прокурорского надзора, в силу чего позволяют рассматривать ее в качестве одного из основных органов государственной власти, стоящего на страже законности, в том числе в сфере охраны и защиты лесов.

Характер реализации полномочий органов прокуратуры предопределен главным ее предназначением, закрепленным в п. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и состоящим в осуществлении от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Так, нельзя не согласиться с утверждением Ф. М. Кобзарева о том, что «для прокурора нет других интересов, кроме обеспечения верховенства закона, формирования обстановки, необходимой для единообразного и точного применения законов, активного противодействия любым попыткам исказить смысл закона, дать ему истолкование, выгодное тому или иному субъекту правоприменения» [7].

Прокуратура осуществляет надзорную деятельность во всех случаях нарушения действующих законов, о которых прокурору стало известно, что выгодно ее отличает от полномочий, например, судебных органов, которые восстанавливают законность только в рамках рассмотрения конкретного судебного дела и не имеют право выходить за границы предмета его рассмотрения.

Органы прокуратуры отдают приоритет защите законности и в случае, когда, например, прокурору поступает заявление о нарушении законов об охране и защите лесов, а через некоторое время — обращение с просьбой прекратить проведение проверки. В этом случае, руководствуясь п. 4. 13 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора России от 30.01.2013 № 45 [4], при установлении прокурором фактов о наличии нарушений закона, требующих принятия мер прокурорского реагирования, последнее обращение не может рассматриваться прокурором в качестве повода для прекращения проверки или непринятия мер реагирования. Поскольку прокурор, осуществляя свои полномочия, обязан в первую очередь стоять на страже законности и не допускать подобных нарушений в будущем.

Под полномочиями понимается составная часть общеправового статуса прокуратуры, представляющая собой право и обязанность прокурора действовать в определенной ситуации таким образом, чтобы, руководствуясь требованиями закона и с использованием предусмотренных правовых способов, достигать поставленных перед органами прокуратуры целей [6, с. 18—19].

Большинство ученых в сфере прокурорского надзора полномочия прокурора по надзору за исполнением законов делят на три группы: направленные на предупреждение нарушений законов, выявление и на устранение¹. При этом действенный и эффективный прокурорский надзор предполагает использование всего арсенала полномочий прокурора.

Считаем необходимым выделить четвертую группу полномочий прокурора — по согласованию проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, предоставленных прокурору Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Так, основанием для согласования органами прокуратуры проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей — лесопользователей исполнения законов об охране и защите лесов является поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах возникновения угрозы причинения вреда или причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Указанное полномочие достаточно активно используется прокурорами для предотвращения или устранения нарушений законов в сфере охраны и защиты лесов.

С термином «полномочие» тесно связаны понятия «правовое средство» и

¹ Анализ основан на исследовании следующих работ: [1, с. 30; 2, с. 38—39; 5, с. 180; 9, с. 177—191].

«акт прокурорского реагирования». Так, например, в случае установления прокурором нарушений при осуществлении мероприятий по охране лесов от пожаров прокурор согласно п. 1 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» вносит представление об устранении выявленных нарушений в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения. В данном случае представление об устранении нарушений будет являться одновременно и правовым средством устранения нарушений и актом прокурорского реагирования.

Если говорить об актах прокурорского реагирования, то прокурорам при внесении актов следует руководствоваться п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» — «оценивать возможные негативные последствия исполнения его требований, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством» [11, с. 11]. Еще в дореволюционное время Н. В. Муравьев в качестве критериев обеспечения баланса между «юридическим буквоедством» и необходимостью вмешательства в надзорную деятельность назвал «чувство меры и такта при охране законов и публичных интересов, основанное на живом и широком разуме их истинного смысла». Прокурору предлагалось соизмерять принимаемые меры со значением и ценностью вероятных их последствий [2]. К сожалению, приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» не содержит указанных предписаний.

Как показывает анализ статистических данных, содержащихся в отчетах прокуроров, наиболее часто применяемой формой прокурорского реагирования на нарушения законов об охране и защите лесов является представление об устранении нарушений закона. По сравнению с 2008 г. количество внесенных представлений прокурорами при выявлении нарушений законов о лесопользовании¹ в 2013 г. выросло в 1,5 раза (в 2008 г. данный по-

казатель составил 4919 представлений, в 2013 г. — 7451).

Если говорить о другом полномочии, количество использования которого прокурорами увеличилось за указанный промежуток времени, — это вынесение постановления о возбуждении производства об административном правонарушении, предусмотренное ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Так, только в 2013 г. прокурорами возбуждены 4954 производства за совершение нарушений в сфере лесопользования.

Следует отметить, что представления, как и постановления о возбуждении производства об административном правонарушении, вносятся прокурорами в случае обнаружения прокурорами нарушений законов об охране и защите лесов и применяются в целях их устранения и привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности.

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» содержит требование об обеспечении профилактической направленности такого направления прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов в сфере охраны лесов от пожаров. Считаем, что указанное требование в полной мере необходимо применять и к другим направлениям прокурорского надзора за исполнением законов об охране и защите лесов, как защита лесов от вредных организмов, от незаконных рубок и др. по причине того, что повреждения или уничтожения лесов, будь то лесной пожар или насекомые — вредители леса, имеют особенность крайне быстрого распространения на сотни и тысячи гектаров территории здорового леса. При этом деревья (например, сосне, как одному из самых распространенных видов деревьев) необходимо около 50—70 лет для того, чтобы вырасти.

По этой причине прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов должен носить комплексный, предупредительный характер. «С учетом масштабов возможного экологического вреда акцент в надзорной деятельности органов прокуратуры все более смещается к превентивным мероприятиям по недопущению нарушений» [6, с. 7].

Так, прокурор осуществляет предупреждение нарушений в сфере охраны и защиты лесов, в том числе и при осуществлении правовой экспертизы норма-



¹ Данная формулировка применяется в отчетах о работе прокурора (формы «П» и «ОН») за период 2008—2013 гг.

тивных правовых актов в указанной сфере правоотношений.

Ежегодно прокурорами выявляется более 1300 незаконных правовых актов в сфере лесопользования¹. Зачастую региональные и муниципальные правовые акты принимаются с превышением установленной компетенции, а действующие правовые акты своевременно не приводятся в соответствие с изменениями федерального законодательства. В связи с чем активно применяется полномочие по принесению протеста на указанные акты.

Другой важной мерой по предупреждению нарушений законов в сфере охраны и защиты лесов является предостережение прокурора. Здесь необходимо обратить особое внимание прокурорам на п. 1.2 указания Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона», согласно которому предостережение необходимо объявлять во всех случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях.

Основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность.

Однако зачастую из текста предостережения не ясно, какими сведениями о возможном нарушении закона располагала прокуратура.

Эффективное профилактическое воздействие в сфере охраны и защиты лесов оказывает информирование населения о мерах по недопущению и по противодействию нарушениям в данной сфере. При этом надо учитывать также, что благоприятная экологическая обстановка зависит от эколого-правовой культуры граждан и представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, ежегодно в России происходит более 18 тыс. лесных пожаров. Около 80% лесных пожаров возникает по вине человека [8]. Что касается незаконных рубок лесных насаждений — то здесь действия человека, являющиеся причиной их воз-

никновения, очевидно не оспаривается.

При таких обстоятельствах крайне важна деятельность прокурора по разъяснению законодательства в сфере охраны и защиты лесов, осуществлению правовой пропаганды и правового просвещения в целях формирования в сознании людей, начиная с детского возраста, бережного отношения к лесу, и лесной правовой культуры общества, повышения юридической осведомленности граждан, их готовности следовать закону и видеть в этом свой непосредственный интерес, что коррелирует позиции, изложенной в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению».

Хорошие результаты в плане предупреждения экологических правонарушений, в том числе в сфере охраны и защиты лесов, «достигаются тогда, когда меры по выявлению и устранению этих правонарушений и привлечению к ответственности виновных лиц сопровождаются профилактическими мероприятиями, включая разъяснения населению, должностным лицам, руководителям коммерческих структур требований экологического законодательства (пропаганда законов), информирование их о принятых мерах по привлечению к ответственности лиц, нарушающих требования законов» [3, с. 16].

Большой вклад в рассматриваемое направление деятельности внес приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», согласно которому ее необходимо организовать так, чтобы она максимально отвечала поставленным Президентом России задачам преодоления правового нигилизма и повышения правовой культуры граждан.

Для пропаганды знаний об охране и защите лесов и лесного законодательства органами прокуратуры необходимо в полной мере использовать средства массовой информации, включая периодические издания, радио и телевидение.

«Указанное позволяет доводить до населения разнообразную экологическую информацию, формируя тем самым у нее здоровое экологическое мировоззрение, что является серьезной предпосылкой оздоровления окружающей природной среды» [3, с. 16].

Все своей многогранной деятельностью прокуроры призваны способствовать

¹ См.: отчеты о работе прокурора (формы «П» и «ОН») за период 2008—2013 гг. В 2008 г. прокурорами Российской Федерации выявлено 1664 незаконных правовых актов в сфере лесопользования, в 2009 г. — 1706, в 2010 г. — 1019, в 2011 г. — 1320, в 2012 г. — 1587, в 2013 г. — 1483.

формированию здорового экологического мировоззрения у российских граждан, созданию обстановки нетерпимости к любым экологическим правонарушениям, осуждению общественностью правонарушителей, пониманию того, что природа является нашим общим домом [11, с. 80]. А лес является неотъемлемым и одним из главных компонентов природы.

Таким образом, с учетом требований содержащихся в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, и с учетом специфики нарушений в сфере

охраны и защиты лесов и скорости их распространения, применение прокурорами полномочий при осуществлении надзора за исполнением законов об охране и защите лесов должно иметь в первую очередь профилактическую направленность. В связи с чем прокурорам необходимо активнее использовать такие акты прокурорского реагирования, как представление и протест, а в представлениях следует во всех случаях ставить вопрос об устранении причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений и недопущению их впредь.

References

1. Ashurbekov T.A. Obshchie voprosy organizatsii raboty prokuratury po nadzoru za ispolneniem zakonov i zakonnost'yu pravovykh aktov [General Issues of Organization of the Activity of Prosecutor Office in Terms of the Supervision over the Execution of Laws and Legitimacy of Statutory Acts]. Makhachkala. Yupiter Publ., 2002.
2. Vinogradov V.P. Prokurorskii nadzor za ispolneniem ekologicheskogo zakonodatel'stva [Prosecutor Supervision over the Execution of Ecological Legislation]. Moscow, 1999. 252 p.
3. Vinokurov A.Yu. Vzaimodeistvie organov prokuratury Rossiiskoi Federatsii i organov okhrany okruzhayushchei sredy Ministerstva prirodnykh resursov Rossiiskoi Federatsii po preduprezhdeniyu ekologicheskikh pravonarushenii. Proekt rukovodstva [Interaction of Bodies of Prosecutor Office of the Russian Federation and Environmental Authorities of the Department of Environmental Resources of the Russian Federation in Terms of Prevention of Ecological Offenses. Draft Guidance]. Moscow, 2000.
4. Decree of the Prosecutor General of the Russian as of 30.01.2013 No.45 On the establishment and implementation of the Manual on the Procedure of Consideration of Judicial Recourses and Reception of Citizens in Bodies of Prosecutor Office of the Russian Federation. *Zakonnost'*, 2013, No. 4. (In Russ.)
5. Kazarina A.Kh. Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov (sfera predprinimatel'skoi i inoi ekonomicheskoi deyatel'nosti) [Subject and Limits of Prosecutor Supervision over the Execution of Laws (Sphere of Entrepreneurship and Economic Activity)]. Moscow, 2005.
6. Karpov N.N. Teoreticheskie voprosy deyatel'nosti prokuratury po nadzoru za ispolneniem zakonov i zakonnost'yu pravovykh aktov [Theoretical Issues of the Activity of Prosecutor Office on the Supervision over the Execution of Laws and Legitimacy of Statutory Acts]. *Aktual'nye problemy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov i zakonnost'yu pravovykh aktov*. V 2 ch. Ch. 2 [In 2 Parts. Part 2]. Moscow, 2011. p. 3-19.
7. Kobzarev F.M. Problemy teorii i praktiki protsessual'nykh i organizatsionnykh otноshenii prokuratury i suda v sfere ugovornogo sudoproizvodstva. Dokt. dis. (Yuridicheskie nauki) [Problems of Theory and Practice of Procedural and Organizational Relations of the Prosecutor Office and the Court in the Spere of Criminal Proceedings. PhD Thesis Law]. Moscow, 2006. 401 p.
8. Forest Fires. *Federal'noe agentstvo lesnogo khozyaistva*. URL: http://www.roslesshoz.gov.ru/forest_fires/.
9. Kapinus O.S., Kekhlerov S.G. Nastol'naya kniga prokurora [Table Book of the Prosecutor]. Moscow. Yurait Publ., 2014. 1139 p.
10. The list of appointments of the President of the Russian Federation following the results of the presidium meeting of the State Council as of 7.05.2013. URL: <http://www.kremlin.ru/assignments/18091>.
11. Palamarch A.V. Prokurorskii nadzor za ispolneniem ekologicheskogo zakonodatel'stva [Prosecutor Supervision over the Execution of Ecological Legislation]. Moscow, 2014. 336 p.

ШЕРСНЕВА Екатерина Юрьевна, помощник прокурора ЗАТО г. Зеленогорск Красноярского края, аспирант, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 107078, г. Москва, ул. Новая Басманная, д. 10, стр. 1, эт. 7. E-mail: katerina_1511@bk.ru

SHERSNEVA Ekaterina Yurievna, Assistant Prosecutor of Closed Administrative-territorial Unit of the city of Zelenogorsk of Krasnoyarsk Krai, PhD Student of the Academy of Office of the Prosecutor General of the Russian Federation. Floor 7, Bld. 1, 10, Novaya Basmannaya Str., 107078, Moscow. E-mail: katerina_1511@bk.ru

For citation: **E. Yu. Shersneva**. Peculiarities of Implementation of Power of Public Prosecutors in the Process of Supervision over the Execution of Laws on Protection and Security of Forests

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 3 (46). 2014. pp. 85–89.

