

*На правах рукописи*

Куницына Елена Александровна

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ  
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ  
ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

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

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2014

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель            доктор юридических наук, профессор  
**Винокуров Александр Юрьевич**

Официальные оппоненты:    **Ергашев Евгений Рашидович**  
доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», заведующий кафедрой прокурорской деятельности

**Дарбинян Арсен Арамаисович**  
кандидат юридических наук, АНО ВПО «Московский областной гуманитарный институт», доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин

Ведущая организация            ФГКОУ ВПО «Московский университет  
Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»

Защита состоится 10 февраля 2015 года в 12 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, сайт <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>

Автореферат разослан 01 декабря 2014 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

С.С. Харитонов

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** определяется тем, что Россия является мировой лесной державой. Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации лес, как и другие природные ресурсы, является ее национальным достоянием. Леса в России занимают площадь 779 млн. га, что составляет почти половину территории страны и около одной четверти мировых лесных ресурсов. От рационального и бережного использования лесов во многом зависит экологическая безопасность населения всей страны и экономика почти половины ее субъектов. В связи с этим организация рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов является стратегически важной задачей государства. Правовая реформа, проводимая в России, призвана обеспечить верховенство закона во всех сферах жизни общества, в том числе и в сфере лесных отношений.

Вместе с тем в указанной сфере возникают новые проблемы, а практика прокурорской деятельности свидетельствует о продолжающемся росте нарушений лесного законодательства. В частности, за последние годы увеличилось количество нарушений при заключении договоров аренды лесных участков, проведении лесных конкурсов (аукционов); получают распространение факты самовольного захвата, незаконного предоставления земельных участков и строительства объектов в границах лесного фонда; участились случаи загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения лесного фонда в результате негативного воздействия, несоблюдения правил заготовки древесины и пожарной безопасности в лесах.

В 2013 г. в сфере лесопользования прокурорами выявлено 44 935 нарушений закона, в целях устранения которых на противоречащие закону нормативные правовые акты принесен 1 431 протест, в суды предъявлено 5 439 исков (заявлений) на сумму 844 968 рублей, внесено 7 451 представление, по результатам рассмотрения которых 5 539 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, к административной ответственности привлечено 4 954 лица, по

материалам проверок, направленным в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, возбуждено 901 уголовное дело<sup>1</sup>.

В соответствии с п. 3.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» прокурорам предписано обеспечить эффективный надзор за исполнением законов об охране окружающей среды, в том числе об охране лесов и рациональном использовании природных ресурсов.

Согласно указанию Генерального прокурора Российской Федерации от 09.06.2014 № 307/36 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при предупреждении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений в сфере лесопользования» принимаемые правоохранительными органами меры по предупреждению, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений в сфере лесопользования не адекватны состоянию законности, а прокурорами данному направлению надзора надлежащее внимание не уделяется.

При осуществлении надзора за исполнением лесного законодательства отсутствует системный комплексный подход, проводимые органами прокуратуры проверки зачастую носят формальный, поверхностный характер, без надлежащей оценки деятельности органов контроля, органов местного самоуправления, юридических и должностных лиц, в случае выявления нарушений прокуроры не всегда принимают предусмотренные законом меры по их устранению, недопущению их повторения, привлечению виновных лиц к ответственности, что свидетельствует о недостатках и просчетах при осуществлении надзора в указанной сфере.

Эти обстоятельства требуют серьезного переосмысления правовых и организационных основ прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства в Российской Федерации, выработки новых, соответствующих реалиям научных представлений, направленных на повышение эффективности и

---

<sup>1</sup> Сводный отчет по Российской Федерации по форме ОН 511 за 2013 г.

дальнейшее совершенствование организации работы прокуроров. Именно они обусловили выбор темы и основных направлений настоящего диссертационного исследования.

В теории прокурорского надзора до сих пор не ясным остается вопрос о месте прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства в общей структуре прокурорского надзора, недостаточно четко обозначены задачи, не определен предмет, пределы и основные направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства, отсутствует современная методика выявления нарушений лесного законодательства.

**Степень научной разработанности темы.** Прокурорский надзор за исполнением лесного законодательства до недавнего времени не являлся предметом исследования чьих-либо диссертационных работ.

В диссертациях на соискание ученой степени кандидата юридических наук 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 его федеральными органами» (2013 г.), Добрецова Д.Г. «Прокурорский надзор как средство защиты экологических прав человека и гражданина» (2002 г.) и др. рассматривались вопросы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере, где укреплению законности в сфере применения лесного законодательства уделялось фрагментарное внимание.

В диссертациях на соискание ученой степени кандидата юридических наук Е.Н. Абаниной «Правовая охрана лесов Российской Федерации» (2004 г.), О.В. Куликовой «Правовые вопросы рационального использования и охраны лесов» (2000 г.), А.А. Лачина «Уголовно-правовая охрана лесов в законодатель-

стве Российской Федерации» (2004 г.) исследовались вопросы охраны лесов без детализации роли прокуроров в указанных вопросах.

Прокурорскому надзору за исполнением законов об охране и защите лесов посвящена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук Е.Ю. Шерсневой «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов» (2014 г.), в которой изложена авторская позиция по более узкому предмету прокурорского надзора.

Анализ научной литературы, посвященной прокурорскому надзору за исполнением лесного законодательства, позволяет сделать вывод об исследовании отдельных его аспектов также в рамках научных статей С.И. Баскаковой<sup>1</sup>, А.Ю. Винокурова<sup>2</sup>, Е.Ю. Лихачевой<sup>3</sup>, Т.В. Раскиной, Г.Н. Шаровой<sup>4</sup> и др.

Вместе с тем, следует отметить, что, несмотря на наличие указанных выше работ, целостного, комплексного научного исследования, в котором прокурорский надзор за исполнением лесного законодательства выступал бы в качестве одного из приоритетных направлений надзорной деятельности, отвечающего современным задачам общества и государства, являющегося эффективным механизмом выявления, пресечения и предупреждения нарушений лесного законодательства, до настоящего времени не осуществлялось.

**Объектом исследования** являются регулируемые нормами права отношения, складывающиеся при реализации прокурорами совокупности полномочий в процессе организации и осуществления надзора за исполнением лесного законодательства в Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Баскакова С.И. Прокурорский надзор за исполнением требований лесного законодательства // Экология и промышленность России. – 2011. – № 10. – С. 50 – 53.

<sup>2</sup> Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере // Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере: сб. материалов «круглого стола» / под ред. О.С. Капинус. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, – 2011. – С. 18 – 23.

<sup>3</sup> Лихачева Е., Баскакова С. Надзор за исполнением лесного законодательства // Законность. – 2011. – № 1. – С. 15 – 18.

<sup>4</sup> Раскина Т.В., Шарова Г.Н. Обеспечение законности в сфере пожарной безопасности лесов // Законность. – 2011. – № 8. – С. 41 – 44.

**Предметом исследования** выступают содержание деятельности прокуроров по осуществлению надзора за исполнением лесного законодательства, ее организационные и правовые основы, практика осуществления надзора в исследуемой области, закономерности и проблемы правоприменительного характера, состояние законности в сфере лесных отношений, законодательные и иные нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в указанной сфере, а также доктринальные положения ученых по рассматриваемой проблематике.

**Цель исследования** состоит в том, чтобы на основе анализа законодательства, правоприменительной деятельности, судебной практики по делам в сфере лесопользования и научных работ в области прокурорского надзора исследовать основы организации и деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства, разработать рекомендации по правовому регулированию и организации прокурорского надзора в рассматриваемом направлении, повышению эффективности работы органов прокуратуры в названной области, аргументировать предложения по изменению законодательства, регулирующего исследуемую сферу правоотношений.

Достижению поставленных целей способствовала постановка и решение следующих **исследовательских задач**:

- исследовать правовые основы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства;
- изучить систему государственных и муниципальных органов, осуществляющих управление в сфере лесных отношений;
- определить понятие, предмет, пределы, основные направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства;
- сформулировать цели и основные задачи прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства;

— изучить состояние законности, практику прокурорского надзора, акты прокурорского реагирования и типичные нарушения законов, допускаемые в сфере лесных отношений;

— вычленив элементы организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства;

— разработать предложения по совершенствованию организации работы прокуроров по осуществлению прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства, в том числе методику деятельности прокуроров по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законов в названной сфере при осуществлении надзора;

— исследовать организацию взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере лесных отношений;

— классифицировать полномочия прокуроров при осуществлении надзора за исполнением лесного законодательства;

— выявить недостатки при осуществлении надзора за исполнением лесного законодательства;

— разработать предложения по совершенствованию лесного законодательства;

— подготовить проект организационно-распорядительного документа Генерального прокурора Российской Федерации в целях повышения эффективности прокурорского надзора в исследуемой сфере.

**Методологическую основу** исследования составили общенаучный (диалектический) и частнонаучные методы познания.

Основным явился общенаучный (диалектический) метод познания, позволивший выявить устойчивые связи в развитии общественных отношений и осуществлении прокурорского надзора на исполнением лесного законодательства.

Сравнительно-исторический метод использован в качестве инструмента познания эволюции понятия леса, системы государственных и муниципальных



органов, осуществляющих управление в сфере лесных отношений. Формально-юридический метод применен для классификации и систематизации диссертационного материала, а также для анализа законодательства, регламентирующего вопросы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства. Статистический анализ и методы прикладной статистики использовались для проверки выводов исследования на различном эмпирическом материале.

Структурно-системный анализ позволил исследовать особенности прокурорского надзора в сравнении с деятельностью контрольно-надзорных органов в сфере лесных отношений, определить наиболее эффективные методы и средства надзора в данной сфере.

**Нормативную основу исследования** составили: Конституция Российской Федерации, международные нормативные акты, федеральные конституционные законы и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, носящие нормативный характер, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и подзаконные правовые акты законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации.

**Эмпирическую базу исследования** составляют материалы, полученные в результате изучения автором более 300 докладов прокуроров субъектов Российской Федерации об итогах работы за 2009-2013 гг., представленных в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, информационные письма, обзоры и аналитические справки Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации, материалы проверок Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященных вопросам исполнения лесного законодательства в Республике Коми, Вологодской и Новосибирской областях, Ханты - Мансийском автономном округе, статистических отчетов и других материалов, отражающих практику работы органов прокуратуры, анализ более 200 актов прокурорского реагирования территориальных и специ-

ализированных прокуратур, результаты анкетирования прокурорских работников, работников органов федерального государственного лесного надзора по проблемам организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства.

В процессе исследования проанализированы данные ведомственной статистической отчетности о состоянии надзора за исполнением лесного законодательства за период 2007-2013 гг. (по формам ОН (П), ГКМ (МПС), отчеты об осуществлении государственного лесного надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов муниципального лесного контроля, реализующих полномочия в сфере лесных отношений, изучена судебная практика.

Автором также использован личный опыт работы в органах прокуратуры Республики Коми и Пермского края по осуществлению надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

**Теоретической базой исследования** послужили взгляды и концепции отечественных ученых в области прокурорского надзора: В.И. Баскова, В.Г. Бессарабова, И.С. Викторова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, В.Г. Даева, А.А. Дарбиняна, Д.Г. Добрецова, Е.Р. Ергашева, А.Х. Казариной, Ф.М. Кобзарева, А.Ф. Козлова, Б.В. Коробейникова, М.Н. Маршунова, В.Г. Мелкумова, А.Я. Мыщыкова, Л.А. Николаевой, В.П. Рябцева, Н.А. Стручкова, А.Я. Сухарева, В.Б. Ястребова и др.,

в области лесного права: Е.Н. Абаниной, С.А. Боголюбова, В.К. Быковско-го, М.И. Васильевой, И.Б. Калинина, А.М. Каверина, Н.И. Краснова, О.И. Красова, О.В. Куликовой, А.А. Лачина, И.С. Мелехова, А.С. Пуряева, А.Ю. Пуряевой, М.Ю. Тихомирова и др.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что настоящая диссертация является одним из первых в науке о прокурорской деятельности комплексным научным исследованием вопросов, связанных с проблемами организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства, в котором прокурорский надзор рассмотрен через призму содержа-

ния и закономерностей деятельности прокуроров в процессе реализации полномочий по организации и осуществлению надзора за исполнением лесного законодательства, состоящего из Лесного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации, а также совокупности тенденций и проблем правоприменительного характера, состояния законности в сфере лесных отношений.

Диссертантом раскрыты содержание прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства, его предмет и пределы, основные направления, предложена авторская интерпретация типичных нарушений закона, выявляемых прокурорами при осуществлении надзора за исполнением лесного законодательства, что позволило сформулировать новые научные представления, направленные на дальнейшее совершенствование организации работы прокуроров.

Автором применительно к науке о прокурорской деятельности дано определение понятию «лесные отношения», без четкого представления которого невозможно уяснение предмета и сущности прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства.

В ходе исследования автором:

— сформулированы принципы организации и деятельности прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства, определены понятие, предмет и пределы прокурорского надзора в данной сфере;

— проанализирована деятельность органов, осуществляющих контроль и надзор за исполнением лесного законодательства, по вопросам обеспечения законности в сфере лесных отношений, состояние законности в указанной сфере, приведены типичные нарушения, допускаемые подконтрольными органами;

— предложена методика по выявлению, устранению и предупреждению правонарушений при осуществлении прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства;

— выявлены проблемы и коллизии в нормативном правовом регулировании отношений в сфере лесопользования, предложены пути их решения.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Актуализация надзора за исполнением лесного законодательства обусловливается наличием в Российской Федерации значительных лесных ресурсов, обеспечивающих экологическую безопасность населения всей страны и экономику почти половины ее субъектов, в условиях продолжающегося роста нарушений закона и интенсивного развития правовой регламентации сферы лесных отношений, что позволяет рассматривать соответствующее направление надзора в качестве одного из приоритетных в деятельности органов прокуратуры.

2. Авторское определение предмета прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства, под которым понимается:

— соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов в сфере лесных отношений федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля (надзора), их должностными лицами, а также органами управления и руководителями организаций. В отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц предмет надзора дополняется также исполнением ими уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов;

— соответствие правовых актов, издаваемых в сфере лесных отношений указанными органами и лицами, Конституции Российской Федерации и действующим на территории Российской Федерации федеральным конституционным законам и федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;

— соблюдение указанными органами и лицами прав граждан в сфере использования и охраны лесов.

3. Сформулированное и обоснованное в целях конкретизации предмета прокурорского надзора авторское определение понятия «лесные отношения», под которыми в контексте настоящего диссертационного исследования предла-

гается понимать отношения, складывающиеся по поводу использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, использования лесных участков, лесных насаждений, реализации прав пользования названными объектами, а также авторское видение содержания указанных отношений, которое составляют лесные имущественные и лесные неимущественные отношения.

При этом в качестве лесных имущественных отношений автором рассматриваются отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, которые регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом Российской Федерации, а в качестве лесных неимущественных – отношения по охране и защите лесов, воспроизводству и разведению лесов, лесоустройству, управлению в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и др.

4. Разработанная автором классификация типичных нарушений закона, выявляемых прокурорами при осуществлении надзора за исполнением лесного законодательства:

— противоречие федеральному законодательству принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативных правовых актов;

— несоблюдение требований закона при организации и проведении аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договора купли – продажи лесных насаждений;

— использование лесных участков в отсутствие проектов освоения лесов или с нарушением условий проекта;

— неудовлетворительное осуществление уполномоченными органами контроля за своевременным внесением платы по заключенным договорам аренды лесных участков и привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности;

— незаконная рубка лесных насаждений;

— ненадлежащее исполнение требований пожарной безопасности в лесах.

5. В целях совершенствования организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства автором предложено создать: банк данных о выявленных органами государственного (муниципального) контроля (надзора) в сфере лесных отношений нарушениях; инновационную систему информационно-правового обеспечения; единую автоматизированную систему, соответствующую структуре прокуратуры Российской Федерации, что позволит достоверно оценивать состояние преступности и иных видов правонарушений в указанной сфере, а также состояние прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства.

6. В целях совершенствования прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства вносятся обоснованные в тексте следующие предложения по совершенствованию действующего законодательства:

— в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» предлагается определить обязанность прокуроров устанавливать и устранять обстоятельства, способствующие нарушениям законов, а также закрепить полномочия прокуроров, направленные на предупреждение нарушений законов, и их обязанность осуществлять профилактическую деятельность;

— в Лесной кодекс Российской Федерации необходимо включить самостоятельную статью, определяющую предмет прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства и полномочия прокурора;

— в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации следует закрепить право прокурора в рамках главы 24 ГПК РФ оспаривать нормативный правовой акт при нарушении порядка его принятия, опубликования, поскольку это позволит повысить эффективность реагирования прокурора, в том числе по фактам нарушений законодательства о лесопользовании.

7. Разработанный автором проект указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства».

**Теоретическая значимость** проведённого исследования определяется его комплексностью и новизной.

Содержащиеся в нём выводы и предложения могут способствовать дальнейшей разработке положений современной теории прокурорской деятельности в контексте основной функции, осуществляемой органами прокуратуры – прокурорского надзора, а также проведению более углубленных специальных исследований проблем организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства.

**Практическая значимость диссертации** определяется возможностью использования содержащихся в ней выводов и предложений:

— в практической деятельности прокуроров по осуществлению надзора за исполнением лесного законодательства;

— в учебном процессе при преподавании курса «Прокурорский надзор», а также при подготовке лекций, учебников, учебных пособий и методических материалов для образовательных организаций высшего и дополнительного профессионального образования по специальности «юриспруденция»;

— в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства о прокуратуре и лесного законодательства.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и выводы исследования изложены в 12 научных работах, в том числе 4 статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Основные результаты исследования доложены автором на 8 научных, научно-практических конференциях и иных форумах по вопросам права и прокурорского надзора: «Актуальные проблемы обеспечения законности» (АНО ВПО «Московский областной гуманитарный институт», г. Москва, 2010), «Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере» (ФГКОУ ВПО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», г. Москва, 2011), «Обеспечение законно-

сти в Российской Федерации» (АНО ВПО «Московский областной гуманитарный институт», г. Москва, 2011), «Обеспечение законности в Российской Федерации» (АНО ВПО «Московский областной гуманитарный институт», г. Москва, 2012), «Обеспечение национальной безопасности в Российской Федерации» (АНО ВПО «Московский областной гуманитарный институт», г. Москва, 2012), «Правовое обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации» (АНО ВПО «Московский областной гуманитарный институт», г. Москва, 2013), «Прокурорская деятельность: вопросы теории и практики» (АНО ВПО «Московский областной гуманитарный институт», г. Москва, 2013), «20 лет Конституции Российской Федерации: доктрина и практика» (ФГБОУ ВПО «Сыктывкарский государственный университет», г. Сыктывкар, 2013).

Рекомендации по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства применены в практической деятельности прокуратуры Республики Коми (акт о внедрении от 01.09.2014). Результаты диссертационного исследования использованы в учебном процессе на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (акт о внедрении от 07.10.2014).

**Структура диссертации** определена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 9 параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснованы актуальность и новизна темы исследования, определены ее практическая и теоретическая значимость, основные цели и задачи, объект и предмет исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, даны характеристики методологических и эмпирических основ, приведены данные об апробации результатов исследования.



Первая глава **«Правовые и теоретические основы деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением лесного законодательства»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Правовые основы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства»** даны авторские определения таким ключевым понятиям, используемым в диссертационном исследовании, как «лес», «лесное законодательство», «отношения, регулируемые лесным законодательством – лесные отношения», приведена иерархия нормативных правовых актов, составляющих правовые основы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства, выборочно отражены результаты изучения положений Лесного кодекса Российской Федерации и практики его применения. Сделан вывод о том, что действующий Лесной кодекс Российской Федерации наряду с несомненными новеллами, содержит и немало положений неконкретизированного характера, а отдельные его нормы не отвечают целям защиты публичных интересов в рассматриваемой сфере.

По мнению диссертанта, наиболее значительным нововведением действующего Лесного кодекса Российской Федерации явилось закрепление перехода от смешанного к договорному методу правового регулирования, что на практике означает полный отказ от разрешительных документов, в частности, лесорубочного билета, ордера и лесного билета, возникновение и прекращение права лесопользования по основаниям и в порядке, предусмотренным гражданским законодательством, законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях и земельным законодательством.

Оценивая отмеченные новации, автор констатирует, что они не являются в полной мере позитивными. С одной стороны, отказ от разрешительных документов можно расценивать как снижение административных барьеров для предпринимателей, о чем на протяжении последних лет немало говорится руководством страны, а, с другой стороны, – как заметное ослабление государственного управления в сфере лесных отношений.

Во втором параграфе «Государственные и муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере лесных отношений, как объекты прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства» исследованы государственные и муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере лесных отношений, проанализированы их виды деятельности и полномочия, выстроена их система, сделан вывод о ее целостности и единстве.

Отмечено, что результаты проведенного автором анкетирования среди прокурорских работников свидетельствуют о том, что действующая система органов, осуществляющих управление в сфере лесных отношений, нуждается в реформировании. Именно так считают 50 из 62 (или 80 %) опрошенных респондентов. При этом 48 из 62 (или 96 %) респондентов указало, что реформирование системы органов, осуществляющих управление в сфере лесных отношений, должно выражаться в детальной регламентации и конкретизации компетенции указанных органов, 2 из 48 (или 4 %) – видят реформирование указанной системы в возвращении в обязанности лесничих полномочий по тушению лесных пожаров<sup>1</sup>.

Установлено, что основными этапами процесса становления указанной системы явились периоды времени, связанные с эпохой реформ Петра I, созданием в 1798 г. Лесного Департамента, учрежденного Указом Павла I «для сбережения казенных лесов»<sup>2</sup>, дореволюционным периодом в России, когда сложилась определенная система лесоуправления и лесоохраны, при которой руководство охраной лесов возлагалось на лесные отделы губернской земельной управы, а непосредственная охрана лесов была вверена работникам лесничеств<sup>3</sup>, а также временем существования Союза Советских Социалистических Республик, когда регулирование лесных отношений носило исключительно государственный характер в связи с монопольной собственностью государства на лес.

---

<sup>1</sup> См. Приложения 2, 3 диссертации.

<sup>2</sup> Свод законов Российской империи. СПб.: Изд-во Тип. Второго Отделения Собственной Е.И. В. Канцелярии, 1857. Кн. 5. – Ст. 312.

<sup>3</sup> Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 3.

Система государственных и муниципальных органов, осуществляющих управление в сфере лесных отношений на современном этапе развития общества и государства, рассмотрена автором с учетом объема властных полномочий и широты компетенции указанных органов.

В третьем параграфе **«Предмет, пределы, цели, задачи и основные направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства»** высказано авторское видение предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства, изложены взгляд диссертанта на соотношение прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства и деятельности органов государственного и муниципального лесного контроля (надзора), приведены задачи и основные направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства.

Диссертантом сформулирован вывод о том, что ограничение предмета прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства только рамками Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) не вполне обосновано, поскольку законодательные представления о предмете прокурорского надзора дополняет ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой органы прокуратуры России осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов, что, безусловно, расширяет предмет надзора.

При исследовании пределов прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства автором приведены принципиальные различия прокурорского надзора в указанной сфере с деятельностью органов федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и муниципального лесного контроля.

В качестве *приоритетных задач* надзора за исполнением лесного законодательства определены: 1) снижение числа правонарушений, допускаемых в указанной сфере; 2) усиление и совершенствование прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства со стороны органов государственного надзора и муниципального лесного контроля; 2) активизация и совершенствование прокурорского надзора за исполнением названного законодательства органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере лесных отношений, органами местного самоуправления.

К *основным задачам* прокурорского надзора в рассматриваемой сфере отнесены: 1) выявление нарушений лесного законодательства, совершаемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе выявление изданных указанными органами и лицами незаконных правовых актов; 2) способствование своевременному устранению выявленных нарушений лесного законодательства всеми правовыми средствами, предоставленными органам прокуратуры Законом о прокуратуре; 3) предупреждение нарушений лесного законодательства, которое достигается путем осуществления превентивных, профилактических надзорных мероприятий, направленных на недопущение впредь нарушений закона.

Научно обоснованы основные направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства, среди которых выделены следующие: 1) исполнение законов государственными и муниципальными органами при реализации управленческих функций в сфере лесных отношений; 2) законность административно – юрисдикционной деятельности уполномоченных органов в сфере лесных отношений; 3) защита прав, свобод и законных интересов граждан в сфере лесных отношений.

Вторая глава **«Организация работы органов прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Состояние законности и прокурорского надзора в сфере исполнения лесного законодательства»** дано определение таким понятиям, как «состояние законности в сфере исполнения лесного законодательства», «прокурорский надзор за исполнением лесного законодательства», приведены данные о состоянии законности в указанной сфере, сделаны выводы об обстоятельствах, способствующих улучшению количественных и качественных характеристик надзора за исполнением лесного законодательства.

Отмечено, что за период с 2008 по 2013 гг. наблюдается улучшение как качественных, так и количественных характеристик надзора за исполнением законодательства в указанной сфере. При этом общий рост выявленных за шесть лет органами прокуратуры нарушений (с 32 334 нарушений в 2008 г. до 44 935 – в 2013 г.)<sup>1</sup> указывает не на возрастающую активность прокуроров, а на достаточно низкий уровень состояния законности в указанной сфере. Диссертантом приводится авторская классификация типичных нарушений закона, выявляемых прокурорами при осуществлении надзора за исполнением лесного законодательства, содержание которых раскрыто в тексте диссертации.

Во втором параграфе **«Элементы организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства»** определено, что организация работы органов прокуратуры представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов. В качестве основных элементов организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства рассмотрены: информационно-аналитическая работа; планирование; распределение служебных обязанностей; разграничение компетенции прокуроров; взаимодействие между структурными подразделениями органов прокуратуры; контроль исполнения.

---

<sup>1</sup> Отчеты о работе органов прокуратуры Российской Федерации по форме ОН 511 за 2008–2013 гг.

Автором сформулирован вывод о том, что одним из оснований для проведения прокурорских проверок за исполнением лесного законодательства и важным источником информации служит прокурорская и статистическая отчетность, аккумулярование которой должно происходить в рамках единой базы, в связи с чем в целях формирования целостной картины правонарушаемости высказано предложение о создании банка данных, аккумулирующих информацию о выявленных контрольно-надзорными органами нарушениях закона.

Отдельное внимание уделено проблеме поступления в органы прокуратуры статистической информации, более эффективному получению которой, по мнению диссертанта, способствовало бы создание инновационной системы информационно-правового обеспечения, которая позволит прокуратурам различных субъектов Российской Федерации обмениваться положительным опытом.

В рамках указанной системы автор полагает целесообразным создание единой автоматизированной системы, соответствующей структуре прокуратуры Российской Федерации, с выделением специального раздела «Прокурорский надзор за исполнением лесного законодательства», содержащего в себе всю базу данных об этом направлении прокурорского надзора, и включением в систему учета: статистических данных о выявленных правонарушениях и мерах прокурорского реагирования по данному направлению надзорной деятельности; аналитически обработанных данных статистики; планов надзорной деятельности; сведений о наиболее актуальных проблемах прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства; информации о грубых нарушениях лесного законодательства с характерными примерами из прокурорской практики; сведений о поступающих в прокуратуру обращениях граждан в связи с нарушениями их прав в сфере лесных отношений.

В третьем параграфе **«Организация взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере лесных отношений»** рассмотрен институт внешнефункционального взаимодействия и дана характеристика современному состоянию организации взаимодействия органов проку-

ратуры с органами государственной власти, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества в сфере лесных отношений, а также приведены наиболее распространенные формы указанного взаимодействия.

Отмечено, что повышению эффективности взаимодействия в качестве объединяющего в совместной деятельности органов прокуратуры, органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества критерия должны способствовать единые для этих субъектов цели – исполнение лесного законодательства, а в широком смысле – обеспечение законности и правопорядка в сфере лесных отношений.

К наиболее востребованным формам взаимодействия органов прокуратуры с законодательными (представительными) и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в сфере лесных отношений отнесены: 1) взаимное информирование о состоянии законности, борьбы с преступностью и правонарушениями, о предупреждении преступлений в сфере лесных отношений; 2) участие представителей соответствующих органов в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов, проводимых по проблемам законности в сфере лесных отношений; 3) совместная деятельность по подготовке проектов нормативных правовых актов, касающихся вопросов, возникающих в сфере лесных отношений, направление предложений о необходимости принятия нормативных правовых актов; 4) участие прокуроров в заседаниях органов государственной власти, органов местного самоуправления, в работе координационных совещаний по вопросам обеспечения правопорядка в сфере лесных отношений; 5) проведение межведомственных совещаний с руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в целях упорядочения деятельности субъектов в сфере лесных отношений; 6) участие прокурорских работников в работе различных специальных рабочих групп по решению возникающих проблем в сфере лесных отношений.

Формами взаимодействия органов прокуратуры с органами федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и органами муниципального лесного контроля названы: 1) взаимный обмен информацией по вопросам выявления, пресечения и устранения нарушений законов в лесной сфере; 2) участие представителей органов контроля (надзора) в рабочих группах по подготовке координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, а также в работе таких совещаний; 3) привлечение специалистов из контрольно-надзорных органов для участия в прокурорских проверках исполнения лесного законодательства; 4) участие прокуроров в рассмотрении указанными органами протестов и представлений, обучающих семинарах и др.

В качестве основных форм взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества в сфере лесных отношений рассмотрены: 1) участие в разработке и реализации совместных комплексных программ; 2) проведение совместных мероприятий; 3) информационный обмен; 4) методическая, консультативная, организационная помощь и др.

Третья глава **«Совершенствование прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением лесного законодательства»** приведена типологизация нарушений лесного законодательства, на выявление которых направлена надзорная деятельность прокурора, дана характеристика мерам прокурорского реагирования по устранению выявленных нарушений закона.

Диссертантом сформулировано предложение о закреплении в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» обязанности прокуроров устанавливать и устранять обстоятельства, способствующие нарушениям законов, определении полномочий прокуроров по предупреждению нарушений законов и их обязанности осуществлять профилактическую деятельность, а также о внесении изменений в статьи 23 и 24 названного законодательного акта, касающихся совершенствования процедуры применения таких актов прокурорского реагирования, как протест и представление.



Автором высказано предложение о дополнении ч. 1 ст. 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации абзацем вторым, который предоставлял бы прокурору право в рамках главы 24 этого Кодекса оспаривать нормативный правовой акт при нарушении порядка его принятия, опубликования, поскольку предоставление прокурору дополнительных процессуальных оснований позволит повысить эффективность его участия в суде, в том числе по фактам нарушений законодательства о лесопользовании.

Во втором параграфе **«Недостатки при осуществлении надзора за исполнением лесного законодательства»** диссертант на основе анализа результатов работы органов прокуратуры различных субъектов Российской Федерации приходит к выводу, что деятельность прокуроров по осуществлению надзора за исполнением лесного законодательства еще далека от совершенства, что не позволяет говорить о необходимом и достаточном ее влиянии на состояние законности в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Автором выделены следующие недостатки, допускаемые органами прокуратуры в надзорной деятельности: 1) неполнота мер, принимаемых органами прокуратуры в целях выявления и устранения нарушений лесного законодательства; 2) некачественная и несвоевременная подготовка актов прокурорского реагирования в целях устранения нарушений лесного законодательства; 3) формальный подход к осуществлению координационной деятельности. В целях устранения указанных недостатков при проведении проверок предложено: а) первоочередное внимание уделять вопросам реализации органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации предоставленных им законом полномочий в сфере лесных отношений; б) систематически анализировать состояние законности в сфере охраны и использования лесов; в) своевременно выявлять причины и условия, способствующие нарушениям закона; г) обеспечивать системный контроль за полным устранением выявленных в ходе проверок исполнения лесного законодательства нарушений.

В третьем параграфе «**Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства**» выделены следующие направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением рассматриваемого законодательства: а) совершенствование организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением лесного законодательства и усиление их природоохранной роли; б) совершенствование методической базы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства; в) совершенствование лесного законодательства как правовой основы обеспечения законности в рассматриваемой сфере; г) совершенствование законодательства, регулирующего организацию и деятельность прокуратуры.

В связи с существующей асимметрией на региональном уровне обосновано предложение об организации в каждом федеральном округе природоохранных прокуратур регионального звена, которые в тесном контакте с соответствующим подразделением центрального аппарата в федеральном округе, осуществляли бы методическое руководство межрайонными природоохранными прокуратурами в субъектах Российской Федерации конкретного округа.

В целях совершенствования прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства автором предложено внести изменения в Лесной кодекс Российской Федерации в виде включения самостоятельной статьи, определяющей предмет прокурорского надзора в указанной сфере и полномочия в ней прокурора, а также издать указание Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства», в котором должны излагаться целевые ориентиры надзорной деятельности прокуроров в рассматриваемой сфере.

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

**Приложения** содержат разработанные автором опросные листы прокурорских работников и работников органов, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор, результаты анкетирования указанных работников

по проблемам осуществления прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства, анализ предложений, полученных в ходе анкетирования, в сравнении с основными выводами, сделанными в диссертационном исследовании, данные статистического наблюдения, характеризующие состояние прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства, а также состояние работы органов контроля (надзора) в лесной сфере, проекты разработанных автором законодательных актов и проект организационно-распорядительного документа Генерального прокурора Российской Федерации.

**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. Куницына, Е. А. Лесное законодательство: практика надзора [Текст] / Е.А. Куницына // Законность. – 2011. – № 5. – С. 34 – 37. – 0,5 п.л.
2. Куницына, Е. А. Совершенствование лесного законодательства как способ обеспечения законности в сфере лесных отношений [Текст] / Е.А. Куницына // Закон и право. – 2012. – № 7. – С. 105 – 108. – 0,3 п.л.
3. Куницына, Е. А. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства [Текст] / Е.А. Куницына // Закон и право. – 2013. – № 6. – С. 85–88. – 0,3 п.л.
4. Куницына, Е. А. Прокурорский надзор за исполнением лесного законодательства [Текст] / Е.А. Куницына // Законность. – 2013. – № 12. – С. 41– 44. – 0,5 п.л.

***Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:***

5. Куницына, Е. А. Место лесного законодательства в системе экологического законодательства [Текст] / Е.А. Куницына // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. статей. Вып. 20 / отв. ред. А.Ю. Винокуров. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2010. – С. 95 – 98. – 0,3 п.л.
6. Куницына, Е. А. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства [Текст] / Е.А. Куницына // Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере: сб. материалов «круглого стола», проведенного в Академии Гене-

ральной прокуратуры Российской Федерации 28.09.2011 / отв. ред. О.С. Капинус. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. – С. 79. – 87. – 0,6 п.л.

7. *Куницына, Е. А.* О формах взаимодействия органов прокуратуры с органами публичной власти по вопросам обеспечения законности в сфере лесных отношений [Текст] / Е.А. Куницына // 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. 147 – 150. – 0,2 п.л.

8. *Куницына, Е. А.* Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением лесного законодательства [Текст] / Е.А. Куницына // Обеспечение законности в Российской Федерации: сб. материалов науч. конф., проведенной на юридическом факультете МосГУ 15 марта 2012 года / отв. ред. А.Ю. Винокуров. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. – С. 94 – 98. – 0,4 п.л.

9. *Куницына, Е. А.* К вопросу о системе государственных и муниципальных органов, решения которых затрагивают сферу отношений, регулируемых лесным законодательством [Текст] / Е.А. Куницына // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. статей. Вып. 25 / отв. ред. А.Ю. Винокуров. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. – С. 68 – 73. – 0,4 п.л.

10. *Куницына, Е. А.* Некоторые проблемы обеспечения законности в сфере реализации древесины [Текст] / Е.А. Куницына // Прокурорская деятельность: вопросы теории и практики: материалы научной конференции, проведенной на юридическом факультете МосГУ 21 ноября 2013 года / отв. ред. А.Ю. Винокуров. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2013. – С. 63 – 65. – 0,2 п.л.

11. *Куницына, Е. А.* Отдельные аспекты правовой регламентации экологической безопасности и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ее обеспечения [Текст] / Е.А. Куницына // Обеспечение национальной безопасности в Российской Федерации: сб. материалов научн. конф., проведенной на юридическом факультете МосГУ 22 ноября 2012 года / отв. ред. А.Ю. Винокуров. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. – С. 33 – 38. – 0,4 п.л.

12. *Куницына, Е. А.* Деятельность по предотвращению нарушений законодательства в сфере охраны лесов от пожаров как важный участок прокурорского надзора в сфере экологической безопасности (на примере прокуратуры Республики Коми) [Текст] / Е.А. Куницына // Вопросы экологической безопасности: сб. материалов науч. конф., проведенной на юридическом факультете МосГУ 25 марта 2013 года / отв. ред. А.Ю. Винокуров. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2013. – С. 55 – 58. – 0,4 п.л.

**Общий объем публикаций составляет 4,5 п.л.**

Подписано в печать

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