

В диссертационный совет 02.1.002.02,  
созданный на базе ФГНИУ «Институт  
законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве  
Российской Федерации»,

117218, г. Москва,  
ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34

## **ОТЗЫВ**

**на автореферат диссертации Михлиной Н.В.  
на тему «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных  
правоотношений» на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

Российская модель обеспечения исполнения законов и защиты публичных интересов в общественных отношениях, не связанных с уголовным преследованием, является уникальной. В отличие от большинства государств, где защита публичных интересов в «не уголовно-правовых» вопросах неразрывно связана с бременем профильных органов исполнительной власти обеспечивать соблюдение принятых в соответствующей сфере законов и с их административно-контрольными полномочиями, в России наряду с такими органами давно функционирует отдельный, самостоятельный, мощный надзорный институт, ответственный за защиту публичного интереса во всех без исключения сферах общественных отношений. Выводы диссертанта подтверждают, что деятельность прокуроров по защите публичных интересов в делах гражданского (в широком смысле) характера (в частности, в земельных отношениях) осуществляется наряду с (в дополнение к) контрольно-надзорной деятельностью органов исполнительной власти и может рассматриваться в определенных случаях как более эффективная (с. 9 автореферата).

Тем не менее, этим объясняется не только эффективность, но и другая особенность такой деятельности. В отличие от деятельности профильных органов исполнительной власти по обеспечению исполнения законов в четко определенной сфере, принципы организации деятельности прокуроров по защите публичных интересов в аналогичных сферах являются малоизученными, а методы, формы, практические результаты и закономерности такой деятельности в основном строго не институционализированы под конкретный профиль, а также не публичны и не очевидны даже для юристов, не говоря о других специалистах. Контрольно-надзорная деятельность профильных ФОИВ регламентируется

специальными законодательными актами, детализированной подзаконной документацией и зачастую связана с наличием специальных познаний в профильной сфере. Меры, которые могут использоваться такими ФОИВ, четко определены законом, как и порядок их применения.

В свою очередь деятельность органов прокуратуры вне зависимости от области надзора (в не-уголовно-правовой плоскости) урегулирована базовым Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Деятельность прокуроров, предшествующая обнаружению и фиксации правонарушений в конкретной сфере (например, в земельных отношениях), осуществляется в рамках «общей» парадигмы надзора за исполнением законов (общий надзор), а о ее результатах становится известно с принятием мер прокурорского реагирования (внешняя сторона деятельности) либо при участии прокуроров в судебных процессах, что, опять же, осуществляется в общем порядке, предусмотренном процессуальным законодательством. Следовательно, на концептуальном уровне отсутствует изначальное понимание того, как именно происходит процесс выявления нарушений и имеется ли специфика соответствующей деятельности прокурора по защите публичных интересов в зависимости от её предмета (как до, так и после фиксации нарушений). Кроме того, прокуроры наделены гораздо более широкими полномочиями, по сравнению с контрольно-надзорными органами, и обладают в связи с этим очень широким полем усмотрения в реализации тех или иных мер, направленных на защиту публичных интересов с учетом специфики предмета и обстоятельств конкретной спорной ситуации. Однако методология и пределы осуществления такого усмотрения на практике достаточным образом не изучены.

С этой точки зрения представленное диссертационное исследование представляет собой попытку восполнить недостаток знаний о специфике прокурорской деятельности в одной из профильных сфер – надзоре за исполнением земельного и природоохранного законодательства, в связи с чем необходимо признать, что оно выполнено *на актуальную тему*.

С *методологической* точки зрения заслуживает внимания и представляется корректным подход диссертанта к исследованию эмпирического материала, при котором соответствующие нормативные подходы и примеры из практики изучались в контексте не только профильного законодательства, но и конституционного регулирования, ведь, как справедливо заметила диссертант, в России «органы прокуратуры и прокурор выступают в качестве особого государственно-правового института, действующего в рамках присущей именно ему компетенции» (с. 17 автореферата). Кроме того, важно, что соискатель обеспечила системность и комплексность исследования, изучив и связав воедино материалы не только по непосредственно-надзорным практикам, но и по взаимодействию прокуроров с контрольно-надзорными органами и поднадзорными субъектами в рамках системы отношений, которую сегодня

можно называть «мягким правом», а также материалы, связанные с защитой прокурорами публичных интересов в суде.

С учетом изложенного особенно важными с точки зрения научной новизны представляются *положения №№ 6, 7 и 8*, выносимые на защиту. Положения 6 и 7 предоставляют комплексное понимание типичных нарушений, с которыми сталкиваются прокуроры при надзоре за исполнением земельного и природоохранного законодательства, а положение 7 указывает на специально разработанную диссертантом научно обоснованную методику комплексного осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Оба они вносят существенный вклад в восполнение того пробела, о котором говорилось выше. Положение 8, в свою очередь, содержит конкретные основанные на результатах исследования предложения по совершенствованию нормативных актов, которые могли бы способствовать совершенствованию правового регулирования в затронутой профильной области с учетом выявленной ее специфики.

Автором изучен широкий круг источников, в том числе нормативной и судебной документации. Результаты исследования опубликованы в 7 ведущих рецензируемых изданиях, рекомендованных для этого Высшей аттестационной комиссией.

На основании изложенного полагаю, что диссертация Н.В.Михлиной «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений», судя по автореферату, соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а соискатель Михлина Наталия Васильевна заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук.

кандидат юридических наук,  
доцент департамента теории права  
и сравнительного правоведения Факультета права,  
научный сотрудник Института исследований  
национального и сравнительного права  
НИУ ВШЭ

Лесив Богдан Васильевич



15 марта 2024 г.

Лесив Богдан Васильевич

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, Мясницкая ул., 20, +7(495) 771-32-32, доб. 28329, e-mail: forbod@bk.ru

Подпись заверяю

СПЕЦИАЛИСТ ПО ПЕРСОНАЛУ  
УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛА  
НЕУДАЧИН П.Е.

