

В диссертационный совет 02.1002.02
при ФГИУ «Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

О Т З Ы В

на автореферат диссертации Михлиной Наталии Васильевны «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Актуальность темы исследования. В системе публичной власти органы прокуратуры Российской Федерации занимают особое место. Для непосредственного выполнения своих функций они наделены широким комплексом полномочий, целенаправленных на защиту охраняемых законом интересов общества и государства (публичных интересов). Не является исключением и полномочия прокурора, имеющих своим предназначением защиту охраняемых законом интересов общества и государства в сфере земельных правоотношений. Как следует из Конституции Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, а также Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года, земля природным ресурсом стратегического значения и основой для жизнедеятельности населения. Отсюда правомерна мысль: охрана земель и связанных с ней публичных и иных законных интересов имеет публично-правовой характер, а, избранная Н.В. Михлиной тема диссертационного исследования: «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений», представляется весьма актуальной.

Судя по автореферату, в работе методологически верно был определен объект исследования: регулируемые нормами права общественные отношения, складывающиеся в процессе защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Весьма убедительно

сформирована цель исследования: получение нового знания о правовых и организационных основах защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений с формированием на этой основе научно обоснованных выводов, предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование такой защиты.

Вызывает уважение эмпирическая база диссертационного исследования. Она включает результаты анализа и обобщения практики Верховного Суда Российской Федерации, материалы 315 административных, арбитражных, гражданских и уголовных дел, рассмотренных судами г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Ленинградской, Московской и Тверской областей в 2016–2022 годах, материалы 143 прокурорских проверок, проведенных органами прокуратуры тех же регионов. Изучение мнений 640 граждан и 472 экспертов из числа прокуроров, их заместителей, помощников и работников прокуратуры в Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Ингушетия, а также во Владимирской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Калужской и Московской областях проводилось в форме анкетирования соответствующих респондентов. Кроме того, в работе использованы результаты изучения 220 гражданских, 25 арбитражных, 15 уголовных дел, инициированных прокурором или рассмотренных с его участием за период с 2017 по 2022 год, статистические данные судов общей юрисдикции Российской Федерации и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за указанный период. Проанализированы и обобщены статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства экологии и природопользования Российской Федерации, Федерального агентства по управлению государственным имуществом за период с 2017 по 2022 год.

Заслуживает поддержки то, что в ходе выполнения диссертационного исследования использовался личный опыт работы в качестве начальника управления по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Московской области.

В работе весьма убедительно изложена научная новизна диссертационного исследования. В диссертации она представлена системно. Например, научная новизна исследования состоит в получении новых знаний, направленных на решение научных проблем правового и организационного обеспечения защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений, а также новых научных знаний об особенностях нормативно-правового регулирования данной деятельности, ее целях, задачах, принципах, объектах и предмете, а также о типичных нарушениях публичных интересов в сфере земельных правоотношений, методике комплексного осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений, об основных направлениях совершенствования защиты прокурором указанных интересов в различных видах судопроизводства. При этом защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в работе исследована с учетом присущего ей системного единства надзорной деятельности прокурора с его участием в различных видах судопроизводства. При этом доказано, что именно прокурорский надзор позволяет не только выявить нарушение публичных интересов в сфере земельных правоотношений, но и обеспечить эффективную защиту последних.

Анализ текста автореферата приводит к выводу, что соискателем обоснован ряд положений, заслуживающих положительной оценки. Так, предложена авторская классификация типичных нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений в целях повышения эффективности и методического обеспечения деятельности прокуроров в указанной сфере, включающая следующие группы таких нарушений, в зависимости от:

– особенностей механизма осуществления нарушений, выявленных в результате прокурорских проверок: 1) неправомерные действия, сопряженные с оборотом земельных участков (нарушение установленного

законодательством порядка предоставления земельного участка или выбытия земельного участка из собственности (владения) государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, учреждений; несоблюдение требований законодательства при предоставлении в собственность земельных участков, занятых строениями или сооружениями, принадлежащими физическим или юридическим лицам; несоблюдение запрета на приватизацию земельных участков, ограниченных в обороте, изъятых из оборота; самовольное занятие земельных участков, в том числе незаконное возведение на них зданий, сооружений, ограждений; необоснованный отказ в предоставлении земельных участков); 2) нарушения, связанные с регистрацией права собственности на земельные участки (нарушения требований законодательства при изменении вида разрешенного использования земельных участков определенных категорий; нарушения, допускаемые при постановке земельных участков на кадастровый учет, приводящие к наложению участков на земли лесного фонда или водные объекты; противоправные действия, приводящие к незаконному приобретению прав на земельные участки (изготовление и предоставление подложных архивных справок, правоустанавливающих документов, свидетельств о праве собственности, землеустроительных дел, подложных выписок из похозяйственных книг администраций о правах на земельные участки, судебных решений)); 3) нарушения установленного законом порядка реализации правомочий собственников земельных участков (использование земельных участков, не соответствующих их назначению; нарушение установленных правил землепользования, в том числе природоохранных и санитарных требований);

– наличия и характера (содержания) последствий как юридически значимого признака правонарушения: 1) нарушения, не включающие последствия в качестве обязательного признака их состава (нарушение установленного законодательством порядка предоставления земельного участка или выбытия земельного участка из собственности (владения)

государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, учреждений; несоблюдение требований законодательства при предоставлении в собственность земельных участков, занятых строениями или сооружениями, принадлежащими физическим или юридическим лицам; нарушения требований законодательства при изменении вида разрешенного использования земельных участков определенных категорий; несоблюдение запрета на приватизацию земельных участков, ограниченных в обороте, изъятых из оборота; необоснованный отказ в предоставлении земельных участков); 2) нарушения, причиняющие имущественный вред (противоправные действия, приводящие к незаконному приобретению прав на земельные участки (изготовление и предоставление подложных архивных справок, правоустанавливающих документов, свидетельств о праве собственности, землеустроительных дел, подложных выписок из похозяйственных книг администраций о правах на земельные участки, судебных решений; самовольное занятие земельных участков, в том числе незаконное возведение на них зданий, сооружений, ограждений)); 3) нарушения, причиняющие экологический вред или создающие угрозу причинения такого вреда (нарушения, допускаемые при постановке земельных участков на кадастровый учет, приводящие к наложению участков на земли лесного фонда или водные объекты; использование земельных участков, не соответствующих их назначению; нарушение установленных правил землепользования, в том числе природоохранных и санитарных требований) (С.11-12, 19).

Заслуживает одобрения общий вывод соискателя о том, что особенности осуществления прокурором защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений обуславливаются различиями в его полномочиях, закрепленных в процессуальном законодательстве, регламентирующем участие в различных видах судопроизводства, а также спецификой того вида процесса, в котором непосредственно участвует прокурор, и вида нарушения земельного и (или) взаимосвязанного законодательства (С. 20).

Обладают перспективой и предложения автора о том, что, защищая публичные интересы в сфере земельных правоотношений в уголовном судопроизводстве, прокурор может использовать свои полномочия на всех его стадиях, а также задействовать потенциал положений уголовно-процессуального и гражданско-процессуального законодательства при заявлении по уголовному делу гражданского иска относительно возмещения вреда, причиненного указанным интересам в результате совершения преступления (С. 21).

В работе имеется ряд других, заслуживающих внимания выводов и рекомендаций, которые в своей совокупности обеспечивают действенность защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений. Наряду с несомненными достоинствами автореферата, имеется потенциал для его совершенствования. Судя по тексту автореферата, несколько непонятно, что в работе понимается под публичными интересами в сфере земельных отношений? Это, во-первых. Во-вторых, диссертация имеет наименование «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений». Однако, предмет исследования сужен до правовой регламентации защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений. В автореферате диссертации он изложен нижеследующим образом: «Предмет исследования образуют правовая регламентация защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений, имеющиеся теоретические работы и практические материалы, отражающие особенности, тенденции и актуальные проблемы деятельности прокурора в указанной области». Возникает вопрос. Где оценочная деятельность прокурора, как неотъемлемый компонент прокурорской деятельности, связанной с защитой публичных интересов в сфере земельных отношений?

В целом, судя по автореферату, можно прийти к выводу о том, что диссертационное исследование Михлиной Наталии Васильевны на тему: «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений», является окончанным самостоятельным монографическим исследованием,

отличается актуальностью, новизной, теоретической и практической значимостью, обоснованностью и достоверностью сформулированных положений, выводов и рекомендаций, и отвечает предъявляемым требованиям к данному роду работам, содержащимся в п. 9 раздела II Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а соискатель Михлина Н.В. заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

профессор кафедры основ прокурорской деятельности,
Университета прокуратуры Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор



Александр Васильевич Агутин

16.02.2024

Агутин Александр Васильевич,
«Университет прокуратуры Российской Федерации»
федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования
123022, г. Москва, 2-я Звенигородская ул, д.15, тел.: (8495)495-621-00, эл.
почта: agr@agr.org

Подпись Агутин А.В. заверяю:
старший научный сотрудник
отдела государственной службы и кадровой работы
Университета прокуратуры
Российской Федерации
Амомова Н.А.
16 февраля 2024 г.

