

В диссертационный совет 02.1.002.02, созданный на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 117218, г. Москва, Большая Черемушкинская, 34

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Михлиной Наталии Васильевны на тему «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений» (Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2023. – 261 с.), представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Актуальность темы

Прокуратура занимает уникальное положение в системе публичной власти, так как наделена широким спектром полномочий, используемых прокурорами и органами прокуратуры для выполнения своих обязанностей и функций, в том числе для обеспечения соблюдения законных интересов общества и государства (публичных интересов) в сфере земельных правоотношений.

В современных условиях земля рассматривается в контексте различных общественных отношений, как один из основных и неотъемлемых компонентов природы, вид имущества, природный ресурс, имеющий стратегическое значение и являющийся основой жизнедеятельности населения, что обуславливает необходимость обеспечения полноценной охраны земли и связанных с ней публичных и иных законных интересов.

Рассматривая проблемы и особенности прокурорского надзора за соблюдением земельного законодательства, следует отметить, что данное направление деятельности традиционно является одним из наиболее приоритетных в работе надзорного ведомства.

Защита прокуратурой и прокурорами публичных интересов в сфере земельных правоотношений является одним из важнейших аспектов существования правового государства. Прокуратура как независимый орган

государственного обвинения выполняет ряд функций, направленных на контроль за соблюдением законности в данной сфере.

Развитие и совершенствование юридических и организационных механизмов защиты прокурором публичных интересов государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и неопределенного круга лиц, в том числе в сфере земельных правоотношений, является одной из ключевых задач надзорного ведомства.

В подтверждение этих доводов автор ссылается на данные статистической отчетности, которые показывают, что количество нарушений в области землепользования и природопользования в целом остается достаточно высоким (с. 3–4).

Среди различных способов обеспечения и защиты нарушенных прав в сфере земельных правоотношений на основе практического опыта доказана высокая эффективность широкого привлечения прокурора, включая обжалование и отстаивание своей позиции в суде. Вполне обоснованно диссертант отмечает тот факт, что тема роли прокурора в защите интересов в сфере земельных правоотношений до настоящего времени была в основном малоисследованной, а сами правоотношения рассматриваются в основном через призму надзорной деятельности органов прокуратуры. При этом защита этих интересов прокурорами в судах часто остается без внимания, несмотря на ее непосредственную связь с общей системой надзора в этой сфере (с. 4).

Автор убедительно обосновывает необходимость углубления научных знаний о специфике, актуальных проблемах и перспективных направлениях совершенствования прокурорской деятельности, направленной на обеспечение публичных интересов в земельных правоотношениях не только в досудебном, но и в судебном порядке.

При анализе уровня исследования избранной темы Н.В. Михлина проявила заметную степень научной добросовестности: она тщательно изучила каждую научную работу, в той или иной степени касающуюся правовых и организационных основ прокурорской деятельности, а также к особенностям осуществления деятельности прокурора в судах (с. 5–6).

Проведенное исследование позволило автору обосновать вывод о том, что проблема защиты прокурором публичных интересов в земельных правоотношениях, в частности ее реализация в досудебном и судебном производстве, ранее не исследовалась. При этом теоретическим вопросам защиты прокурором публичных интересов в земельных правоотношениях, наряду с практическими проблемами, касающимися проверочных мероприятий и формирования по их результатам соответствующей правовой

позиции, должного внимания не уделялось. В связи с чем для эффективной защиты публичных интересов необходимо исследовать теоретические и практические аспекты методологии такой защиты.

С этим выводом следует полностью согласиться. Действительно, актуальные проблемы правового обеспечения и организации такого специфического направления прокурорской деятельности, как защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений, до настоящего времени не рассматривались на диссертационном уровне, что свидетельствует об актуальности данной темы и определяет ее научную и практическую значимость.

Достоверность и обоснованность научных результатов

Выводы и положения, содержащиеся в диссертации, обладают высокой степенью достоверности и обоснованности.

Способность автора провести глубокий и всесторонний анализ теоретического и нормативного материала, необходимого для решения поставленных исследовательских задач, объясняется использованием им широкого спектра общенаучных и специальных методов. Заслуживает похвалы тот факт, что автор дает развернутое объяснение каждому использованному методу, а не просто перечисляет их, как это часто встречается в других диссертациях. В результате применения названных методов были найдены оптимальные подходы в решении вопросов, относящихся к деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений (с. 8).

Проведена комплексная оценка различных научных работ, содержащая глубокий анализ, сравнение и доктринальную оценку. Теоретическая база исследования весьма многогранна и включает около 266 работ отечественных и зарубежных ученых, а также судебную и прокурорскую практику, интернет-ресурсы, что свидетельствует о глубокой и всесторонней проработке диссертантом темы исследования.

Всесторонне изучены соответствующие нормативные источники, связанные с деятельностью прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Проанализированы и обобщены результаты практики Верховного Суда Российской Федерации в совокупности с административными, арбитражными, гражданскими и уголовными делами, рассмотренными судами Москвы, Санкт-Петербурга, Ленинградской, Московской и Тверской областей в 2016–2022 годах, и материалами прокурорских проверок, проведенных прокуратурами этих регионов. В диссертации приведен обширный ряд примеров, демонстрирующих методику

осуществления прокурорского надзора за соблюдением земельного законодательства и защитой публичных интересов в земельных правоотношениях. Эти примеры охватывают различные судебные процессы и дают представление об основных направлениях совершенствования прокурорской защиты указанных интересов. Сформулированные выводы и положения подтверждены как достоверные и обоснованные.

Научные результаты диссертанта демонстрируют высокую достоверность и обоснованность, что подтверждается их апробацией и внедрением. Основные выводы автора отражены в 10 научных статьях, 7 из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Эти достижения говорят об исключительной целеустремленности, креативности и трудолюбии соискателя, что также подтверждают и девять международных и всероссийских научных конференций, проведенных в различных регионах России, на которых были представлены и апробированы результаты исследования.

Структура и содержание диссертации

Содержание работы в полной мере соответствует избранной теме и научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки, в том числе следующим разделам: 3 («Публичное право: понятие, предмет, метод, принципы, функции, система. Соотношение публично-правового и частноправового регулирования»); 11 («Прокуратура в системе публичной власти»); 16 («Публичный контроль и надзор в публично-правовой и частноправовой сферах»); 27 («Публично-правовое регулирование охраны окружающей среды, природопользования, земельных отношений и градостроительства, обеспечения экологической безопасности»).

Текст диссертации полностью соответствует поставленной диссертантом цели, которая заключается в «получении новых знаний 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» (с. 7).

Структура диссертации обусловлена внутренней логикой выбранной темы исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений. В план включен широкий круг вопросов, каждый из которых отражает наиболее важные аспекты избранной проблематики, что в немалой

степени способствовало успешному решению поставленных во введении исследовательских задач (с. 7).

Автореферат и опубликованные работы автора полностью отображают содержание и основные научные результаты диссертационного исследования.

Объект и предмет диссертационного исследования сформулированы корректно, их логическая взаимосвязь с содержанием работы не вызывает сомнений. Объектом исследования являются урегулированные правовыми нормами общественные отношения, складывающиеся в процессе защиты прокурором публичных интересов в земельных правоотношениях. Предметом исследования является правовая база, регулирующая обеспечение прокурором публичных интересов в земельных правоотношениях. В работе использована соответствующая теоретическая литература и эмпирические материалы, иллюстрирующие особенности деятельности прокурора, тенденции и существующие проблемы в этой сфере.

Все разделы подготовленной работы демонстрируют научную добросовестность и творческий подход диссертанта.

Во введении (с. 3–21) обосновывается актуальность выбранной темы и анализируется ее разработанность, определяются цель, задачи, предмет, эмпирическая, нормативная и научная база исследования, обосновывается новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, формулируются положения, выносимые на защиту, предлагаются усовершенствования действующего законодательства и представляются сведения об апробации научных достижений автора.

Первая глава диссертации посвящена теоретическим и правовым основам деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Глава вполне логично начинается с исследования теоретических и законодательных основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений (гл. 1, § 1, с. 22–26). Далее отмечается отсутствие законодательно закрепленного определения понятия «публичного интереса» в земельных правоотношениях, проводится детальный анализ точек зрения исследователей по данному вопросу (гл. 1, § 1, с. 24–28). Дано авторское определение понятия «земельные правоотношения» (гл. 1, § 1, с. 28–30).

Детальный анализ многочисленных научных работ, прямо или косвенно связанных с рассматриваемой темой, позволил автору сделать глубокие выводы об отличительных особенностях деятельности органов прокуратуры и прокуроров по обеспечению прав и интересов, в частности

в сфере земельных правоотношений (гл. 1, § 1, с. 58–59). Эти выводы служат основой для дальнейших научных исследований по выбранному направлению.

Так, практический интерес вызывает представленное во втором параграфе задачи органов прокуратуры в сфере земельных правоотношений. Особого внимания заслуживают сформулированные и детализированные положения, присущие организационно-правовому институту защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений (гл. 1, § 2, с. 98–99).

Не менее тщательно и подробно в диссертации были проанализированы понятия объекта и предмета деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений (гл. 1, § 3, с. 117–118).

Представленная в первой главе всесторонняя и глубокая характеристика теоретических и правовых основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений позволила сформулировать развернутое определение понятия защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений (гл. 1, § 3, с. 118–119). Отмечено, что «защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений» – это самостоятельный правовой институт, имеющий уникальную направленность, специфический предмет и сложный механизм правовой защиты.

Во второй главе системному анализу подвергаются организационные механизмы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Автором предложена авторская классификация типичных нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений в целях повышения эффективности и методического обеспечения деятельности прокуроров в указанной сфере (гл. 2, § 1, с. 153).

В рамках рассмотрения особенностей деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений был сформулирован интересный вывод о важности совершенствования приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации по вопросам участия прокурора в деятельности апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции (гл. 2, § 2, с. 181).

Рассматривая актуальные вопросы совершенствования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, автор приходит к выводу о том, что вопросы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и судебной защиты прав и интересов государства, субъектов Российской

Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений подлежит урегулировать отдельным приказом Генерального прокурора Российской Федерации. Кроме того, предложения, изложенные в диссертационном исследовании, будут способствовать совершенствованию деятельности органов прокуратуры по обеспечению надлежащей защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений (гл. 2, § 3, с. 195).

В заключении в концентрированном виде представлены основные выводы по теме проведенного исследования, рекомендации и перспективы дальнейшей разработки темы (заключение, с. 196–206).

Таким образом, все вопросы, включенные в оглавление диссертационного исследования, были рассмотрены глубоко и подробно в соответствии с действующим законодательством и практикой его применения. Выбранная тема раскрыта, цель исследования достигнута, поставленные задачи решены.

Диссертацию Н.В. Михлиной отличает ряд достоинств, прежде всего – глубина проведенного ею анализа, свидетельствующая о высоком образовательном уровне соискателя и о всестороннем изучении избранной темы. Диссертант творчески осмыслила наиболее значимые позиции, сформулированные по рассматриваемой проблематике представителями российской юридической науки. Такой подход позволил сформулировать и убедительно обосновать ряд теоретических положений и практических предложений, свидетельствующих о высоком интеллектуальном и творческом потенциале автора.

Еще одной отличительной особенностью представленного диссертационного исследования является тщательность проведенного анализа, свидетельствующая о высоком образовательном уровне соискателя и всестороннем изучении избранной темы.

Среди достоинств диссертации следует также отметить логику изложения материала, позволяющую проследить ход рассуждений автора, чему во многом способствует тот факт, что каждый из разделов диссертации завершается подведением итогов проведенного расследования, некоторые из которых легли в основу положений, вынесенных на защиту.

Научная новизна диссертации

В диссертации Н.В. Михлиной изучены труды различных ученых, рассматривавших вопросы, связанные с правовыми и организационными основами деятельности прокурора и освещавших проблемы при осуществлении рассматриваемого направления. Однако совершенно верно отмечен факт необходимости всестороннего комплексного исследования

именно вопросов определения места прокуратуры в системе публичной власти, правового регулирования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, публично-правового регулирования охраны окружающей среды, природопользования, земельных отношений и обеспечения экологической безопасности.

Доказано, что именно прокурорский надзор позволяет не только выявить нарушение публичных интересов в сфере земельных правоотношений, но и обеспечить эффективную защиту последних. Выделена специфика деятельности прокуроров в области защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений, определены ее цели и задачи.

Прослеживается авторский подход к рассмотрению заявленной проблемы, который проявляется в том, что прокурорская защита публичных интересов в сфере земельных правоотношений в работе исследуется с учетом присущего надзорной деятельности прокурора системного единства с его участием в различных видах судопроизводства. Определены условия, при соблюдении которых существенно возрастет эффективность защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений:

В диссертационном исследовании защита публичных интересов в сфере земельных правоотношений представлена как самостоятельное направление деятельности прокурора, в рамках которой прокурор одновременно обладает полномочиями по надзору за законностью в сфере земельных правоотношений и защите соответствующих публичных интересов в суде.

Значимость проведенного исследования

Теоретическая значимость диссертационной работы Н.В. Михлиной заключается в ее направленности на дальнейшее развитие доктринальных знаний о деятельности прокуроров, в частности по защите публичных интересов, в том числе в земельных правоотношениях. Представленные в ней объективные предложения и выводы подчеркивают важность данного направления и способствуют более широкому пониманию роли прокуроров.

Выводы и положения автора могут быть применены в других научных дисциплинах, включая административное право, арбитражный, гражданский и уголовный процесс, конституционный судебный процесс, земельное и экологическое право.

Практическая значимость исследования определяется тем, что его результаты могут быть использованы в дальнейшем совершенствовании соответствующих разделов законодательства. Содержащиеся в работе выводы и положения могут быть применены при преподавании дисциплин «Прокурорский надзор», «Гражданский процесс», «Арбитражный процесс»,

«Экологическое право», «Земельное право», а также специальных курсов по вопросам участия прокурора в различных видах судопроизводства.

Стиль и оформление диссертации соответствуют требованиям ГОСТ Р 7.0.11–2011 «Диссертация и автореферат диссертации. Структура и правила оформления». В диссертации с позиции авторского видения представлены выводы и предложения, часть из которых вызывает желание дискутировать либо подвергнуть их детальному анализу в целях получения определенной ясности в вопросах исследования. Некоторые из них могут быть восприняты законодателем, отдельная часть требует своей доработки, с учетом приведения их в соответствие законодательной практике. Вместе с тем диссертант собрал определенный теоретический и эмпирический материал, который позволил ему определить для себя авторскую позицию как исследователя, на основании чего строятся положения, выносимые на защиту.

Несмотря на изложенные достоинства диссертационного исследования, оно имеет некоторые недостатки и рассуждения, требующие дополнительной аргументации или более четкого пояснения:

1. В ходе анализа параграфа 1 главы 1 диссертационного исследования выявлено суждение автора относительно того, что компетенция прокуратуры Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (абз. 2, с. 34). Действительно, правовой статус прокуратуры определяется федеральным законодательством. Вместе с тем наряду с законами компетенция органов прокуратуры Российской Федерации по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений раскрыта (предусмотрена) еще и в подзаконных нормативных правовых актах, издаваемых во исполнение законов, например, приказах Генерального прокурора Российской Федерации, а именно: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2018 № 144 «Об организации работы по обеспечению представительства и защите интересов органов и организаций прокуратуры Российской Федерации в судах»; приказ Генпрокуратуры России от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.04.2021 № 198 «Об

организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере»; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.06.2021 № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства».

2. В ходе анализа параграфа 1 главы 1 диссертационного исследования автором указано на необходимость включения в Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» общих начал организации и полномочий специализированных прокуратур, включая природоохранные прокуратуры (абз. 3 с. 54, абз. 1 с. 55). Вместе с тем учитывая, что согласно ч. 1.1 ст.ст. 15, 18, раздела III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», по своему правовому статусу специализированные прокуратуры приравниваются к прокуратурам субъектов Российской Федерации, полномочия и организация которых законодательно уже определены, включение в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» общих начал организации и полномочий специализированных прокуратур будет перегружать текст указанного нормативного правового акта.

3. В ходе анализа диссертационного исследования на соискание ученой степени кандидата юридических наук автором в параграфе 1 главы 1 некорректно сделано предложение о включении в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» положений о структуре природоохранных прокуратур согласно ранее приведенным аргументам (см. замечание 2). Кроме того, автор ничего не упомянул об аналогичных законодательных изменениях в отношении иных специализированных прокуратур (например, транспортных), что приведет к нарушению структуры и общих принципов построения нормативных правовых актов. (абз. 3 с. 55 – абз. 1 с. 56).

4. Рассматривая вопросы о целях, задачах и принципах деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, в параграфе 2 главы 1 некорректно указано о координации со стороны прокуратуры деятельности контрольно-надзорных органов, поскольку это противоречит ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где закреплено, что прокурор осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов. (абз. 3 с. 68 – абз. 1–2 с. 69, абз. 1 с. 98).

5. Рассматривая актуальные вопросы совершенствования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, автор в параграфе 3 главы 1 утверждает, что немаловажным условием соблюдения принципа законности в деятельности прокуратуры является необходимость законной реализации полномочий при осуществлении контрольно-надзорной деятельности (абз. 1 с. 84). Вместе с тем согласно ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура осуществляет надзорную, а не контрольно-надзорную деятельность. Указанную специфику необходимо учитывать при анализе деятельности прокуратуры Российской Федерации.

6. Анализа параграфа 3 главы 1 диссертационного исследования свидетельствует о некорректности использования формулировки о том, что прокурор осуществляет надзорную деятельность в судебном порядке при формулировании автором вывода о целесообразности создания отдельного правового института, регламентирующего надзорную деятельность, реализуемую прокурорами в судебном и внесудебном порядке, поскольку согласно положениям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и иных нормативных правовых актов прокурор не осуществляет надзор при осуществлении правосудия судебными органами (абз. 2 с. 93).

Вместе с тем высказанные предложения и замечания по большей части носят рекомендательный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования, не ставят под сомнение достоверность сформулированных автором теоретических положений, выводов и практических рекомендации.

Таким образом, диссертационное исследование Н.В. Михлиной «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений» является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, которая обладает внутренним единством новизной и содержит решение значимой для развития публично-правовых (государственно-правовых) наук научной задачи по формированию и совершенствованию правовых и организационных основ защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Исходя из вышеизложенного следует сформулировать вывод о том, что диссертационное исследование Наталии Васильевны Михлиной «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений», представленное на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки, заслуживает положительной оценки, соответствует критериям, которым должна отвечать диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук, т. е. соответствует требованиям абз. 2 пп. 9, 10, 11, 13, 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор Наталия Васильевна Михлина заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Начальник факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»
доктор юридических наук, профессор

Роман Борисович Осокин

« 28 » февраля 2024 г.

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»

Осокин Роман Борисович, доктор юридических наук (специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право), профессор
Российская Федерация, 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12.
Тел.: +7(495)336-22-44; электронная почта: osokinr@mail.ru

