

УТВЕРЖДАЮ
Ректор федерального государственного
казенного образовательного учреждения
высшего образования «Московская академия
Следственного комитета
Российской Федерации имени А.Я. Сухарева»
доктор юридических наук, доцент
генерал-майор юстиции



А.А. Бессонов

«01» апреля 2024 г.

Отзыв

ведущей организации – Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева» на диссертацию Михлиной Наталии Васильевны на тему «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертационное исследование Михлиной Наталии Васильевны посвящено актуальной теме – исследованию теоретико-прикладных, правовых и организационно-научных основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений в досудебном и судебном порядке. В настоящее время земля и земельные правоотношения являются предметом регулирования большого количества отраслей российского права: конституционного, гражданского, административного, семейного, налогового, финансового, земельного и других. Соответственно, правоотношения, складывающиеся по поводу земли, могут возникать в абсолютно различных плоскостях правового пространства нашей страны как по вопросам совершения сделок с землей, так и по вопросам определения границ земельных участков, перехода земли по наследству, при разделе имущества и прочее (то есть, могут регулироваться как публичными, так и частными отраслями права).

Земля как объект материального мира представляет собой важнейшую правовую категорию, и как определено в тексте Конституции Российской

Федерации, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земельные правоотношения нуждаются в особой правовой охране, пристальном внимании государства к защите и обеспечению прав на землю. Несомненно, вся система органов публичной власти задействована в вопросах правовой охраны земельных отношений, однако, именно деятельность органов прокуратуры, как надзорных органов в сфере публичных интересов земельных правоотношений заслуживает отдельного внимания.

Недостатки правового, методического обеспечения деятельности органов прокуратуры обуславливают проблемы, связанные с защитой публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Представляется, что для решения проблем, связанных с вопросом создания эффективной системы защиты в рассматриваемом вопросе, требуется комплексный подход, который должен подразумевать разработку и внедрение в практику работы прокуроров научно обоснованных средств, методов и рекомендаций, отвечающих потребностям органов прокуратуры и всей системы защиты прав субъектов земельных правоотношений.

До настоящего времени в научной литературе отсутствовал комплексный анализ выбранной для исследования темы, в связи с этим соответствующие вопросы 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 нуждаются во всестороннем комплексном исследовании.

Таким образом, в разрезе правового обеспечения такого специфического направления деятельности прокурора, как защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений, тема диссертационного исследования актуальна в теоретическом плане, имеет практическую

и научную ценность.

Степень научной разработанности нашла отражение в вводной части исследования, при этом справедливо сделан акцент на то, что проблемы защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в досудебном и судебном порядке не исследовались.

Кроме того, в научной литературе не уделялось должного внимания вопросам методики защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Автор предпринял попытку разработать рекомендации организационного, методологического, правового характера для органов прокуратуры, что дает основание констатировать необходимость настоящего исследования, как своевременного и носящего комплексный характер.

Объект и предмет диссертационного исследования определены корректно, в соответствии с паспортом научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Цель диссертационной работы заключается в получении 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.

Обозначенная в исследовании цель обусловила формулирование задач, решение которых базируется на механизмах деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Поставленные в работе цель и задачи автором в диссертационном исследовании достигнуты и нашли отражение в тексте диссертационного исследования и этому способствовала методологическая основа исследования, которую составили всеобщий диалектический метод, общенаучные и частнонаучные методы познания, включая социологический и статистический, формально-логический, лингвистический метод, системно-структурный, сравнительно-правовой, метод правового моделирования

и другие. Применение данных методов позволило провести целостное, комплексное и всестороннее научное исследование особенностей и проблемных вопросов осуществления прокурором защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений, а также обеспечить достоверность полученных выводов и обоснованность предложений по совершенствованию указанной деятельности.

Отдельного внимания заслуживает **эмпирическая база исследования**, которая свидетельствует о серьезной прикладной направленности диссертации, поскольку автор изучил широкий спектр материалов уголовных, гражданских, арбитражных, административных дел, проведены анкетирования, изучена практика Верховного Суда Российской Федерации, статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ряда федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, автором при подготовке диссертации использован личный опыт практической деятельности в системе органов прокуратуры.

Научная новизна диссертации выражается автором 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 нормативного 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 автором доказано, что прокурорский надзор позволяет не только выявить нарушение публичных интересов в сфере земельных правоотношений, но и обеспечить эффективную защиту последних.

Автор формулирует следующие положения, выносимые на защиту, в которых отражаются основные результаты исследования:

- защита публичных интересов в сфере земельных правоотношений при ее осуществлении прокурором является более эффективной по сравнению с органами, отвечающими за отдельные направления контроля (надзора) в данной сфере, так как включает не только прокурорский надзор, но и защиту указанных интересов в судебном порядке;
- доказана целесообразность нормативного уточнения такого принципа, как защита со стороны прокурора публичных взаимоотношений в рассматриваемой сфере с принятием во внимание приоритетной охраны земли как базового компонента окружающей среды;
- обосновано формирование автономного правового института, специфика которого состоит в уникальности объекта, присущих ему субъектах и в особенностях механизма правовой защиты;
- выявлена необходимость расширения взаимодействия прокурора с иными контрольно-надзорными структурами с целью совершенствования прокурорской деятельности и достижения эффективной координации действий;
- установлено, что соответствующая защита в рассматриваемой сфере сопоставляется с объектом работы прокурора, под которым понимается самостоятельная область правоотношений по соблюдению земельного, природоохранного и иного законодательства;
- создана полноценная авторская методика, связанная с комплексной реализацией надзора со стороны прокурора за исполнением нормативов земельного законодательства и защитой публичных интересов в области земельных правоотношений, причем система обоснована с научной точки зрения и включает в себя приемы и методы эффективной реализации правомочий прокурора;
- обоснованы направления совершенствования нормативных правовых основ организации, а также порядка защиты прокурорами интересов

публичного характера в области соответствующих правоотношений, вспомогательных организационных процедур.

Вышеуказанные и другие положения диссертации, а также выводы автора, полученные в ходе своего исследования, заслуживают поддержки. Диссертация оценивается как научное исследование, обладает **актуальностью и научной новизной**, ее результаты будут востребованы в практической деятельности органов прокуратуры.

Результаты диссертационного исследования по форме и содержанию изложены в соответствии с требованиями, предъявляемыми к кандидатским диссертациям. Структура диссертационной работы обусловлена результатом решения ее задач и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

Во введении (С. 3-21) в соответствии с требованиями к данному рода работам автором обоснована актуальность темы диссертационного исследования; раскрыта степень ее разработанности; определены объект и предмет, цели и задачи исследования; показаны его теоретические, нормативно-правовые и эмпирические основы; указаны методология и методы исследования; определена научная новизна, теоретическая и практическая значимость его результатов; представлены основные положения, выносимые на защиту; изложены сведения об апробации и внедрении основных результатов исследования; обозначена структура диссертации.

В первой главе диссертантом проанализированы теоретические и законодательные основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Было отмечено, что специфичность прокурорского надзора состоит не только в субъектах его осуществления (органы и должностные лица прокуратуры), но и в полномочиях последних, а также в направлениях, объектах и содержании данной деятельности (С. 22-119).

Кроме того, в первой главе были также определены цели, задачи и принципы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере

земельных правоотношений. Автором была выделена та часть, которая заключается в защите публичных интересов, то есть прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц в сфере земельных правоотношений. С учетом изложенного был сделан вывод о том, что основные цели деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений сводятся к обеспечению верховенства земельного и взаимосвязанного с ним законодательства, единства и укрепления законности в сфере земельных правоотношений, защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, а также охраняемых законом интересов общества и государства в данной сфере. Кроме того, принимая во внимание то, что земля является одним из неотъемлемых компонентов природы, в качестве еще одной цели данной деятельности прокурора следует рассматривать обеспечение сохранности и экологической безопасности земель и окружающей среды в целом (С. 22-119).

Таким образом, в первой главе диссертационного исследования автором рассмотрены понятие и особенности земельных правоотношений, в том числе отмечено присущее им наличие публичного элемента, как правило, заключающегося в том, что в них в той или иной степени участвуют государство, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления. Данная особенность в наибольшей степени выражена в экологических отношениях, в рамках которых земля рассматривается в качестве одного из главных природных объектов и природных ресурсов, а значит посягательство в данном случае будет направлено на публичные интересы.

Во второй главе были проанализированы организационные механизмы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Диссертантом рассмотрены типичные нарушения публичных интересов в сфере земельных правоотношений и методика их выявления прокурором. Выводы, сделанные автором, позволили

обнаружить основные типичные нарушения публичных интересов в сфере земельных правоотношений и определить методику выявления этих нарушений прокурором (С. 120-195).

Автор также отмечает, что на сегодняшний день назрела необходимость расширения и детализации законодательного регулирования организации и деятельности органов прокуратуры по защите публичных интересов в области земельных правоотношений. Применительно к рассматриваемым вопросам большое значение имеет дополнительная регламентация организационных аспектов, относящихся к деятельности органов прокуратуры по защите в суде публичных интересов, то есть прав и интересов государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и неопределенного круга лиц, в том числе в части, касающейся сферы земельного законодательства (С. 120-195).

В диссертации последовательно доказано наличие самостоятельного правового института – «защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений» – специфика которого заключается в уникальности его объекта, присущих ему субъектах и в особенностях механизма правовой защиты (С. 196).

В диссертационном исследовании предложено уточненное содержание специального принципа, состоящего в приоритете охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды, в том числе по отношению к значению земли как средства производства в сельском и лесном хозяйстве, с обоснованием целесообразности его закрепления в приказе Генерального прокурора Российской Федерации, посвященном прокурорскому надзору за исполнением земельного законодательства, в целях придания данному положению значения исходного начала, ориентирующего органы прокуратуры на восприятие земель, а также иных природных компонентов и связанных с ними общественных отношений через призму обеспечения экологической безопасности в государстве (С. 201-202).

В заключении автор подводит итоги диссертационного исследования, оценивая полученные результаты с точки зрения их значимости для совершенствования законодательства в вопросах защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений, а также формирования единых подходов в работе органов прокуратуры в данном направлении (С. 196-206).

Несомненно, представленная на рецензирование диссертация обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и выносимые на защиту положения, что свидетельствует о личном вкладе автора в науку. Предлагаемые научные положения, выводы и практические рекомендации, содержащиеся в работе, обоснованы и аргументированы, имеют перспективный, аналитический характер, обусловлены анализом теории и практики защиты публичных интересов прокурором в сфере земельных правоотношений.

Результаты исследования могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях, посвященных проблемам организации деятельности прокуратуры в целом и в частности в вопросах защиты публичных интересов.

Актуальность диссертации обоснована, тема исследования находится в единстве с содержанием диссертации. Научные результаты работы полностью соответствуют поставленным цели и задачам диссертации. Автореферат диссертации подготовлен в соответствии с требованиями, предъявляемыми к подобного рода работам, содержит общую характеристику и основное содержание работы, а опубликованные научные работы полностью отображают содержание и основные научные результаты (выводы) диссертационного исследования.

По структуре и содержанию, логике изложения результатов исследования работа принципиальных замечаний не вызывает, основные положения, выносимые на защиту, заслуживают поддержки. Принцип внутреннего единства соблюден. Текст диссертации носит научный и логически заверченный характер, написан доступным языком, основан

на современных источниках изучаемых проблем и соответствует установленным требованиям, что является основанием для общей положительной оценки диссертации.

Результаты работы нашли отражение в 11 опубликованных научных статьях общим объемом 3 п.л., в том числе, семь статей – в изданиях, входящих в перечень ВАК при Министерстве науки и высшего образовании Российской Федерации. Отдельные положения, выводы и рекомендации докладывались автором на 9 научно-представительских мероприятиях.

Вместе с тем, оценивая работу в целом положительно, представляется необходимым указать на то, что ряд теоретических положений нуждаются в дополнительном пояснении при защите.

1. Диссертант обозначает, что в настоящее время актуальным является принцип невмешательства органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов. Далее автор дает более точную, по его мнению, формулировку данного принципа – принцип недопустимости вмешательства в экономическую и иную деятельность поднадзорных физических и юридических лиц, не вызываемого основаниями, предусмотренными законом. В связи с этим, на наш взгляд, требует дополнительной аргументации сформулированный автором указанный принцип (С. 83).

2. Диссертант указывает, что деятельность органов прокуратуры по защите в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений должна иметь системный характер. В качестве одного из основополагающих элементов такой деятельности автор, в качестве примера, приводит проведение прокурорских проверок (С. 152). Однако данный пример не подтверждает представленный тезис.

3. Автор предлагает придать Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-І статус Федерального конституционного закона (С. 185), однако Федеральные конституционные законы принимаются только по вопросам прямо предусмотренным

Конституцией Российской Федерации и их перечень является исчерпывающим. Кроме того, в ч.1 ст. 129 Конституции Российской Федерации установлено, что полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются Федеральным законом.

4. Требуется более подробное обоснование выделенных автором направлений совершенствования устранения пробелов в нормативных правовых актах, регулирующих организационную структуру и порядок защиты интересов публичного характера в области соответствующих правоотношений, а также вспомогательных организационных процедур (С. 196-206).

5. Автору следует уточнить нормативную базу исследования, отраженную во введении, поскольку перечисленный перечень актов не вполне коррелирует с указанной в списке литературы прокурорской и следственной практикой (С. 235).

Высказанные замечания и пожелания носят дискуссионный характер и не влияют на высокую положительную оценку диссертации.

Вывод: диссертация Михлиной Наталии Васильевны на тему: «Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений» является самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненного автором исследования содержится решение научной задачи, имеющей большое значение для дальнейшего развития публично-правовых (государственно-правовых) наук, соответствует требованиям, предъявляемым пунктами 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 18 марта 2023 г.) к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор – Михлина Наталия Васильевна заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен доцентом кафедры государственно-правовых дисциплин Московской академии Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева, кандидатом юридических наук, доцентом Бычковой Екатериной Игоревной.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин Московской академии Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева протокол № 3 от «27» февраля 2024 г.

Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
федерального государственного казенного
образовательного учреждения высшего образования
«Московская академия Следственного комитета
Российской Федерации имени А.Я. Сухарева»
кандидат юридических наук, доцент

Правкина Ирина Николаевна



«27» февраля 2024 г.

Сведения о ведущей организации:

Полное наименование: федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева».

Ректор Московской академии Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева: доктор юридических наук, доцент, генерал-майор юстиции Бессонов Алексей Александрович.

Адрес: 125080, г. Москва, ул. Врубеля, д. 12, тел. + 7 (495) 587 – 09 – 01.

Адрес электронной почты: akskrf@yandex.ru

Официальный сайт: <http://academy-skrf.ru>

Подпись Правкиной И.Н. [Handwritten signature]

Старший инспектор отделения кадров ФГКОУ ВО	
«Московская академия Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева»	
	<i>Правкина И.Н.</i>
подпись	расшифровка подписи

