

В диссертационный совет 02.1.002.02, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д.34)

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

Актуальность диссертационного исследования Михлиной Н.В. вытекает из положений Конституции Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года о том, что земля выступает одним из главных и неотъемлемых компонентов природы, видом имущества, природным ресурсом стратегического значения и основой для жизнедеятельности населения. Это обуславливает необходимость обеспечения всемерной охраны земель и связанных с ней публичных и иных законных интересов.

Как показывает практика существует необходимость совершенствования способов защиты и восстановления нарушенных прав в сфере земельных правоотношений, в частности, в деятельности прокурора, в том числе, связанной с его обращением и отстаиванием позиции в судах. В публично-правовой (государственно-правовой) доктрине имеется потребность в развитии научного знания об особенностях и направлениях дальнейшего совершенствования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений не только в досудебном, но и в судебном порядке.

Изложенное подтверждает актуальность и значимость темы диссертационного исследования Михлиной Н.В., и обуславливает важность получения новых знаний о правовых и организационных основах защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений, формирования на этой основе научно обоснованных выводов, предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование такой защиты. Автором сформулированы объект, предмет, цели и задачи диссертационного исследования, которые направлены на раскрытие данной темы исследования.

Научная новизна отражает результаты творческого поиска, которые

логично вытекают из актуальности исследования. В указанном контексте научно обоснованные предложения по совершенствованию организационных, правовых, научно-методических и иных мер защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в различных видах судопроизводства, бесспорно обладают научной новизной.

Автором лично разработаны теоретические подходы, содержащие новые выводы, рекомендации и предложения по дальнейшему развитию и совершенствованию защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Положения, содержащие элементы новизны, заключаются в следующем: определении содержания деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, в том числе, в сравнении с органами, отвечающими за отдельные направления контроля (надзора) в данной сфере; нормативном уточнении принципа защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений с учетом приоритетной охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды; обосновании выделения 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; определены условия повышения эффективности защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений; обосновании отнесения защиты в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений к объекту прокурорской деятельности; авторской классификации типичных нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений; авторской методике комплексного осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений; определенных автором направлений совершенствования нормативных правовых основ организации и порядка защиты прокурорами публичных интересов в сфере земельных правоотношений, дополнительных организационных процедур, включая особенности их участия в различных видах судопроизводства.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что оно позволяет определить границы публично-правовых (государственно-правовых) знаний в области защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Сформулированные в исследовании выводы могут быть использованы в прокурорской деятельности, в нормотворческой деятельности, при разработке учебных и методических материалов, используемых в рамках обучения и повышения квалификации прокуроров, деятельность которых связана с защитой в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Полученные результаты диссертационного исследования могут быть использованы в деятельности образовательных организаций при подготовке учебных и учебно-методических материалов.

Содержание диссертационного исследования и автореферата дают

основания полагать, что поставленная цель достигнута, а познавательные задачи реализованы. Обозначены научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Все это в совокупности способствует организации теоретических аспектов деятельности прокурора в исследуемой области. Полученные новые теоретические знания будут способствовать расширению представления ученых и практических работников о деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Обоснованность и достоверность полученных результатов обеспечивается правильным выбором научного инструментария, использованием достаточно обширной теоретической базы, объемом и качеством собранного эмпирического материала в виде: статистических данных судов общей юрисдикции Российской Федерации и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации; материалов 315 административных, арбитражных, гражданских и уголовных дел, рассмотренных судами г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Ленинградской, Московской и Тверской областей в 2016–2022 годах, материалов 143 прокурорских проверок, проведенных органами прокуратуры тех же регионов; результатов анкетирования 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; результатов изучения 220 гражданских, 25 арбитражных, 15 уголовных дел, инициированных прокурором или рассмотренных с его участием за период с 2017 по 2022 год.

Автор умело использовал и учел мнения ученых в области теории права, административного права, гражданского права, арбитражного процессуального права, гражданского процессуального права, земельного права, конституционного права, прокурорского надзора, уголовно-процессуального права и экологического права.

Положения диссертационного исследования апробированы в выступлениях автора на конференциях и иных научно-практических мероприятиях – всего 9 в период с 2018 по 2022 годы.

Основные выводы, предложения и рекомендации диссертационного исследования опубликованы автором в 10 авторских публикациях, 7 из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. В диссертации содержатся ссылки на соответствующие работы Н.В. Михлиной.

Отдельные результаты исследования внедрены в учебный процесс факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации и в практическую деятельность прокуратуры Московской области.

Полученные в ходе исследования результаты характеризуются внутренним единством и находятся в логической взаимосвязи между собой в рамках проведенного исследования. Изучение диссертации приводит к выводу о самостоятельном характере работы, направленной на развитие теории публично-правовых (государственно-правовых) наук.

Структура диссертации отвечает требуемым параметрам, а именно исследованию объекта, предмета, цели и задач, авторского изложения материала и полученным результатам.

Содержание работы включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список литературы, четыре приложения.

Введение отражает актуальность исследования, степень разработанности проблемы, теоретическую и практическую значимость, объект и предмет, цели и задачи исследования, методологические основы исследования, основные положения, выносимые на защиту и их научную новизну.

Первая глава диссертации посвящена теоретическим и правовым основам деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

В первом параграфе последовательно проанализированы теоретические и законодательные основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Автор выделяет специфику деятельности прокурора в области защиты таких прав и интересов, которая, заключается, в первую очередь, в том, что прокурор правомочен самостоятельно выявлять и реагировать на факты нарушения закона, включая нарушения различных прав и интересов в сфере земельных правоотношений, инициировать административное или предварительное расследования по выявленным им правонарушениям (с. 34).

Во втором параграфе внимание обращается на цели, задачи и принципы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Автор отмечает, что, помимо общей цели обеспечения требуемой защиты указанных интересов (с. 64), прокурор в своей деятельности ориентируется на конкретные цели, присущие различным видам судопроизводства с учетом специфики его процессуального положения как участника того или иного судебного процесса. Автор выделяет девять основных задач данной деятельности прокурора (с. 65-74), а также приходит к выводу о том, что защита публичных интересов в сфере земельных правоотношений представляет собой 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, реализуемые в ходе: 1) выявления нарушений порядка владения, пользования и распоряжения землей, наносящих вред окружающей среде, охраняемым законом интересам государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований либо неопределенного круга лиц; 2) реализации основных обязанностей прокурора по поддержанию в судах заявленных требований; 3) формирования правовой позиции в исковом заявлении и выбора способа защиты нарушенного права (с. 102).

В третьем параграфе формулируются понятия объекта и предмета деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений (с. 117-118). На основе полученных знаний автор приходит к выводу о том, что «защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений» является самостоятельным правовым институтом, специфика которого заключается в уникальности его объекта, присущих ему субъектах и в особенностях механизма правовой защиты, где объектом защиты являются публичные интересы в сфере земельных правоотношений, субъектами – прокурор и органы прокуратуры, а механизм правовой защиты состоит в установлении компетенции данных субъектов, определяемой Конституцией Российской Федерации и федеральными законами и конкретизируемой в приказах Генерального прокурора Российской Федерации, при применении разноотраслевых норм, регулирующих и охраняющих общественные отношения, связанные с землей как имуществом и компонентом окружающей среды, а также при защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений в досудебном и судебном порядке (с. 119).

Во второй главе автором проведено исследование организационных механизмов деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

В первом параграфе второй главы автором формулируются типичные нарушения публичных интересов в сфере земельных правоотношений и методика их выявления прокурором (с. 123-125). Автор делает вывод, что качество проводимых прокурором проверок зависит от применения научно обоснованных методик, подготавливаемых Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием работников контролирующих органов (например, из Росприроднадзора, Роспотребнадзора и др.) и организаций (с. 130-131). Предложена авторская классификация типичных нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений в целях повышения эффективности и методического обеспечения деятельности прокуроров в указанной сфере (с. 153).

Во втором параграфе исследование автора направлено на выявление особенностей деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Автор отмечает, что особенности осуществления прокурором защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений обуславливаются различиями в его полномочиях, закрепленных в процессуальном законодательстве, регламентирующем его 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. 181).

В третьем параграфе автором обосновываются решения наиболее актуальных вопросов совершенствования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений. В частности, автор предлагает закрепить на уровне приказа Генерального прокурора Российской Федерации положение о том, что вопросы, связанные с землей и иными компонентами окружающей среды, входят в компетенцию

специализированных природоохранных прокуратур, если таковые созданы в соответствующих субъектах Российской Федерации; регламентировать правовой статус и деятельность специализированных природоохранных прокуратур с увеличением их числа с учетом необходимости создания таковых в каждом субъекте Российской Федерации; внести изменения в п. 4 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и в ч. 1 ст. 52 АПК РФ (с. 195).

Язык изложения исследуемого материала юридически корректен. Используя научные позиции ученых, диссертант умело и обоснованно, с применением различных методов научного познания аргументирует авторское видение положений по теме исследования. Автореферат и опубликованные научные труды Н.В. Михлиной отражают полученные выводы, положения и рекомендации диссертационного исследования. Оформление диссертации соответствует установленным для такого вида работ требованиям.

Стиль и оформление диссертации соответствует требованиям ГОСТ Р 7.0.11-2011 «Диссертация и автореферат диссертации. Структура и правила оформления». 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 тексте диссертации (с. 46, 61, 165, 191) и положениях, выносимых на защиту, автор, ссылаясь на пункт 4 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», использует такое понятие, как «защита интересов значительного числа лиц», рассматривает его в качестве одного из условий обращения прокурора в суд. Однако в сфере земельных отношений число лиц, чьи интересы были нарушены, может быть значительным, но тем не менее, определенным, к примеру, если речь идет о защите интересов членов садоводческого некоммерческого товарищества. В связи с этим в ходе защиты диссертации хотелось бы узнать мнение автора о том, как следует разграничивать такие понятия, как «публичные интересы», «интересы значительного числа лиц» и понятие «интересы неопределенного круга лиц», упоминаемое в статьях 45 ГПК РФ и 39 КАС РФ, определяющих правовые основы обращения прокурора в суд с гражданским и административным иском?

2. Исследование, проведенное при написании параграфа 1 главы 2, который посвящен исследованию типичных нарушений и методики выявления нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений, позволило сделать один из основных выводов диссертации о том, что «прокурорский надзор позволяет выявить нарушение публичных интересов в сфере земельных правоотношений и создать необходимые условия для последующей защиты указанных интересов в судебном порядке» (первое положение, выносимое на защиту). Вместе с тем, нарушения публичных

интересов в сфере земельных отношений могут допускать и те лица, в отношении которых прокурорский надзор не осуществляется, например – граждане, не имеющие статуса индивидуального предпринимателя. С учетом этого возникает вопрос о том, с помощью каких правовых средств прокурор в этой ситуации может собрать необходимые доказательства для последующего обращения в суд или возбуждения дела об административном правонарушении?

3. Статьи 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливают запрет на подмену иных государственных органов, однако автор, определяя задачи, стоящие перед прокурором при осуществлении защиты публичных интересов в сфере земельных отношений, называет помимо прочего «проведение прокурором постоянного мониторинга за законностью» (с. 65), «незамедлительное реагирование на выявленные нарушения и принятие мер, предусмотренных действующим законодательством, в том числе подачу в суд административных или гражданских исков» (с. 66) и другие. В связи с этим в ходе защиты следует представить дополнительную аргументацию по поводу того, насколько обоснованно осуществление прокурором постоянного мониторинга состояния законности и применение мер прокурорского реагирования при выявлении всякого нарушения земельного законодательства с учетом того, что в Российской Федерации созданы и осуществляют в соответствии со своей компетенцией деятельность специализированные органы государственной власти и органы местного самоуправления в сфере земельных отношений.

4. На страницах диссертации представлены статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации по исковой работе в сфере землепользования (с. 155), анализ которых позволяет сделать вывод, что за последние 5 лет из числа направленных заявлений ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора прекращено не более 5% дел, что свидетельствует о нежелании нарушителей добровольно устранять допущенное нарушение и причиненный в результате него ущерб. Поэтому интересно мнение автора о том, какие именно правовые средства прокурор должен применять для того, чтобы обеспечить выполнение требований, изложенных в актах прокурорского реагирования, а также исполнение судебных решений в сфере землепользования?

Вместе с тем высказанные 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 рекомендаций.

Изложенное дает основание для вывода о том, что диссертационное исследование Михлиной Наталии Васильевны «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

правовому и организационному обеспечению защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений, т.е. соответствует требованиям абз. 2 п. 9, п. 10, п. 11, п. 13, п. 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а её автор Михлина Наталия Васильевна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

доцент кафедры прокурорского надзора
и участия прокурора в рассмотрении
гражданских и арбитражных дел
Иркутского юридического института (филиал)
ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры
Российской Федерации», к.ю.н.

«19» февраля 2024 г.


А.Ю. Усов

Алексей Юрьевич Усов
Заведующий кафедрой
прокурорского надзора
и участия прокурора
в рассмотрении
гражданских и
арбитражных дел

Директор Иркутского юридического
института (филиал) ФГКОУ ВО
«Университет прокуратуры
Российской Федерации»,
д.ю.н., профессор



Е.В. Рогова

ФИО оппонента: Усов Алексей Юрьевич
Адрес места работы:
664035 г. Иркутск, ул. Шевцова, 1
Иркутский юридический институт (филиал)
Федерального государственного
казенного образовательного учреждения
высшего образования
«Университет прокуратуры Российской Федерации»,
кафедра прокурорского надзора
и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел
Телефон: +79246220990
E-mail: alexus_555@mail.ru
Сайт: <https://iagprf.org/>

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация:
12.00.11 - судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность