

На правах рукописи



Михлина Наталья Васильевна

**ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ
В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

Специальность: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2024

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Трунцевский Юрий Владимирович

Официальные оппоненты: **Осокин Роман Борисович,**
доктор юридических наук, профессор,
ФГКОУ ВО «Московский университет
Министерства внутренних дел Российской
Федерации имени В.Я. Кикотя», начальник
факультета подготовки научно-педагогических
и научных кадров

Усов Алексей Юрьевич,
кандидат юридических наук, Иркутский
юридический институт (филиал) ФГКОУ ВО
«Университет прокуратуры Российской
Федерации», доцент кафедры прокурорского
надзора и участия прокурора в рассмотрении
гражданских и арбитражных дел

Ведущая организация: ФГКОУ ВО «Московская академия
Следственного комитета Российской Федерации
имени А.Я. Сухарева»

Защита состоится 27 марта 2024 года в 14.00 на заседании диссертационного совета 02.1.002.02, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: <https://izak.ru/science/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>.

Автореферат разослан «___» _____ 2024 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Рыбакова Светлана Викторовна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Прокуратура занимает особое место в системе публичной власти, будучи наделенной широким комплексом полномочий, используемых органами прокуратуры и прокурорами для непосредственного выполнения своих функций, в том числе в целях защиты охраняемых законом интересов общества и государства (публичных интересов) в сфере земельных правоотношений.

Как следует из Конституции Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, а также Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ и Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года², в современных условиях земля рассматривается в контексте самых различных общественных отношений, выступая одним из главных и неотъемлемых компонентов природы, видом имущества, природным ресурсом стратегического значения и основой для жизнедеятельности населения, что обуславливает необходимость обеспечения всемерной охраны земель и связанных с ней публичных и иных законных интересов.

Несмотря на предпринимаемые государством правовые, организационные и иные меры, количество выявляемых нарушений в сфере землепользования и природопользования в целом продолжает оставаться достаточно высоким. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2022 г. по различным нарушениям в сфере землепользования прокурорами было направлено в суды 8816 исковых заявлений на сумму около 2 318 425 тыс. руб., при этом было удовлетворено 6808 заявлений на сумму свыше 21 197 тыс. руб. (в 2021 г. – 6883 исковых заявления на сумму более 227 839 тыс. руб., удовлетворено 5599 заявлений на сумму свыше 96 411 тыс. руб.). То есть в 2022 г. суды удовлетворили 77,2 % исковых заявлений прокуроров в сфере землепользования, а в 2021 г. – 81,3 % таких заявлений, что указывает на необходимость совершенствования рассматриваемой исковой работы прокуратуры³.

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1 (ч. II), ст. 5351.

² Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17, ст. 2546.

³ Статистическая отчетность по форме ОН : надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина за январь – декабрь 2022 г. (утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 21.02.2022 № 98 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета “Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” по форме ОН и Инструкции по его формированию»). Документ официально опубликован не был. Доступ из ЭПС «Система ГАРАНТ».

Среди возможных способов защиты и восстановления нарушенных прав в сфере земельных правоотношений, как показывает практика, наиболее эффективной является многофакторная деятельность прокурора, в том числе связанная с его обращением и отстаиванием позиции в судах. Для повышения эффективности данной деятельности прокурора необходимо сформировать и последовательно развивать соответствующую доктринальную основу. Между тем, на сегодняшний день защита прокурором интересов в сфере земельных правоотношений преимущественно исследуется через призму соответствующей надзорной деятельности органов прокуратуры, тогда как защита прокурором данных интересов в суде незаслуженно остаётся «в тени», несмотря на её системную связь с прокурорским надзором в указанной сфере. В связи с этим в публично-правовой доктрине имеется потребность в развитии научного знания об особенностях, актуальных проблемах и направлениях дальнейшего совершенствования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений не только в досудебном, но и в судебном порядке.

Изложенные обстоятельства указывают на актуальность проведения научного исследования теоретико-прикладных, правовых и организационно-научных основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений в досудебном и судебном порядке.

Степень научной разработанности избранной темы диссертационного исследования. Вопросы, связанные с правовыми и организационными основами деятельности прокурора, ранее были объектом монографических научных исследований. К их числу следует отнести, в частности, труды Т.В. Ашитковой, О.В. Бобровой, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокурова, В.В. Долежана, Е.Р. Ергашева, О.В. Калугиной, М.Ю. Кагамлык, Н.Н. Карпова, Б.В. Коробейникова, Р.Б. Осокина, Т.Ю. Сафоновой, Н.В. Субановой, А.Ю. Усова, С.Г. Хусяиновой, Ю.Г. Червяковой, М.М. Черепанова, А.А. Чертова, М.С. Шалумова, В.Ю. Шобухина и других ученых.

Изучению общих вопросов и отдельных проблем при осуществлении деятельности прокурора в судах посвящены диссертационные исследования И.В. Заболоцкой («Участие прокурора в современном российском гражданском процессе», 2000 г.), А.А. Титовой («Актуальные проблемы участия прокурора в современном гражданском судопроизводстве», 2001 г.), В.Р. Аликова («Развитие законодательства об участии прокурора в гражданском процессе России XVIII–XX веков», 2001 г.), Т.Н. Масловой («Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве», 2002 г.), А.А. Ковалева («Участие прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами в Российской Федерации», 2004 г.), О.А. Гуреевой («Организационные аспекты обеспечения участия прокурора в гражданском судопроизводстве», 2012 г.) и других

авторов. Вопросы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства анализировались в диссертациях Т.В. Ашитковой, М.Н. Мирошниченко, А.А. Чертова. Изучению категории «публичный интерес» посвящены кандидатские диссертации О.Ю. Кравченко («Публичные и частные интересы в праве: политико-правовое исследование», 2004 г.), Ю.Е. Токаревой («Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе», 2015 г.), а также докторские диссертации Л.В. Тумановой («Защита публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве», 2002 г.), Т.И. Отческой («Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья», 2003 г.).

Вместе с тем указанными авторами рассматривались вопросы законодательных и иных правовых основ осуществления прокурором функциональных обязанностей и полномочий преимущественно в гражданском и арбитражном процессах. Проблема защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений с акцентом на ее осуществление в досудебном и судебном порядке ранее не исследовалась. При этом теоретическим вопросам методики защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений, а также прикладным вопросам механизма осуществления проверочных мероприятий и формирования по их результатам соответствующей правовой позиции должного внимания не уделялось.

Поскольку избранная тема, включающая актуальные проблемы правового обеспечения и организации такого специфического направления деятельности прокурора, как защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений, до настоящего времени на диссертационном уровне не рассматривалась, 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.

Объектом исследования являются регулируемые нормами права общественные отношения, складывающиеся в процессе защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

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.

Цель диссертационного исследования состоит 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.

Для достижения указанной цели решены следующие **задачи**:

- выделены и проанализированы особенности нормативно-правового регулирования защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений;
- определены и обоснованы цели, задачи и принципы указанной деятельности прокурора;
- раскрыты объекты и предмет защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений;
- выявлены и классифицированы типичные нарушения публичных интересов в сфере земельных правоотношений;
- сформирована методика комплексного осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений;
- определены особенности осуществления прокурором защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений в досудебном и судебном порядке;
- сформулированы предложения, направленные на совершенствование правовых и организационно-научных основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Методологическую основу диссертационного исследования 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.

Социологический и статистический методы использовались при проведении анкетирования респондентов, изучении дел, судебных решений и статистических сведений для формирования эмпирической базы исследования; формально-логический – при изучении правовых явлений, входящих в предмет исследования; лингвистический метод – при определении терминологии, характерной для публично-правовой науки; системно-структурный – при изучении явлений, являющихся предметом исследования, в их развитии и взаимосвязи; сравнительно-правовой – при раскрытии всего разнообразия правовых явлений в результате исследования зарубежного опыта; метод правового моделирования – при формировании дополнений и изменений действующего законодательства, регулирующего охрану окружающей среды,

отношения природопользования, земельные отношения, а также деятельность прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

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.

Нормативную базу исследования образуют Конституция Российской Федерации, действующее федеральное законодательство, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, приказы Генерального прокурора Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, связанные с деятельностью прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили научные труды ученых в области теории права, административного права, гражданского права, арбитражного процессуального права, гражданского процессуального права, земельного права, конституционного права, прокурорского надзора, уголовно-процессуального права, экологического права. В ходе определения основных направлений диссертационного исследования и формирования его итоговых выводов, рекомендаций, предложений автор обращался к трудам ученых, внесших существенный вклад в развитие соответствующих отраслей научного знания, которые можно условно разделить на несколько основных групп:

– в области теории права и конституционного права: Г.М. Азнагуловой, С.С. Алексеева, Н.С. Бондаря, В.Б. Евдокимова, В.Д. Зорькина, Н.М. Колосова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, В.В. Лазарева, Е.Е. Никитиной, В.С. Нерсисянца, Д.А. Пашенцева, О.А. Степанова, Б.С. Эбзеева и других ученых;

– в области административного и земельного права: Г.А. Аксененка, А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, Е.А. Галиновской, Д.Б. Горохова, Г.Л. Земляковой, С.М. Зырянова, Н.М. Казанцева, Н.В. Кичигина, И.О. Красновой, О.И. Крассова, А.Ф. Ноздрачева, Т.С. Рагимова, А.В. Фиошина и др.

– в области прокурорского надзора: Т.В. Ашитковой, Т.А. Ашурбекова, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, Ю.Е. Винокурова, А.Ю. Винокурова, В.З. Гущина, О.С. Капинус, Н.Н. Карпова, А.Х. Казариной, О.А. Калугиной, М.В. Клепоносовой, Ф.М. Кобзарева, М.Г. Мелкумова, М.Н. Мирошниченко, А.Я. Мыцыкова, Р.Б. Осокина, А.В. Смирнова,

А.Я. Сухарева, А.Г. Халиулина, Ю.Г. Червяковой, А.А. Чертова, В.Б. Ястребова и др.;

– в области участия прокурора в гражданском, арбитражном и уголовном судопроизводстве: В.Н. Аргунова, П.И. Бардина, О.В. Бобровой, Е.А. Богославского, М.А. Бойкова, Н.В. Булановой, А.Д. Вилкут, Б.В. Виленского, А.А. Власова, О.А. Гуреевой, А.Н. Жуйкова, Б.С. Коробейникова, А.Н. Кремневой, Н.М. Коршунова, Г.Л. Осокиной, О.В. Смирновой, М.К. Треушниковой, А.Ю. Усова, М.С. Шакарян, М.С. Шалумова, А.Н. Яблокова и др.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает проанализированные и обобщенные результаты 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.

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.

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.

Научная новизна диссертации выражается 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.

Научная новизна авторского подхода к рассмотрению данной проблемы проявляется в том, что 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.

На основе анализа правовой доктрины, действующего законодательства в данной области, имеющейся прокурорской и судебной практики, а также иных результатов эмпирических исследований, полученных автором лично, разработаны теоретические подходы, содержащие новые выводы, рекомендации и предложения по дальнейшему развитию и совершенствованию защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

На научную новизну диссертационного исследования указывают и следующие **положения, выносимые на защиту**.

1. Обосновано, что 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, потому что включает не только прокурорский надзор, но и защиту указанных интересов в судебном порядке, а также координацию деятельности других контрольно-надзорных органов. При этом прокурорский надзор позволяет выявить нарушение публичных интересов в сфере земельных правоотношений и создать необходимые условия для последующей защиты указанных интересов в судебном порядке.

2. Доказана целесообразность нормативного уточнения принципа защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений с учетом приоритетной охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды. Этот принцип следует рассматривать в качестве исходного начала прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства, ориентирующего прокуроров и органы прокуратуры на восприятие земель, а также иных природных компонентов и связанных с ними общественных отношений через призму обеспечения экологической безопасности государства.

3. Обосновано 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. Объектом защиты являются публичные интересы в сфере земельных правоотношений, субъектами – прокурор и органы прокуратуры, а механизм правовой защиты включает в себя правовые нормы, устанавливающие статус данных субъектов, определяемый Конституцией Российской Федерации и федеральными законами и конкретизируемый в приказах Генерального прокурора Российской Федерации; процессуальные отношения, возникающие между участниками общественных отношений в процессе правовой защиты; акты прокурорского реагирования 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.

4. Доказано, что необходимыми условиями повышения эффективности защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений являются расширение взаимодействия прокуроров и органов прокуратуры с другими контрольно-надзорными органами и учреждениями в этой сфере, совершенствование координации их деятельности в целях своевременного предупреждения и выявления нарушений земельного и иного законодательства, всестороннего и полного установления обстоятельств их совершения, минимизации причиненного экологического ущерба и восстановления нарушенных прав и законных интересов участников указанных правоотношений.

5. Определено, что защита в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений входит в объект прокурорской деятельности, под которым предлагается понимать самостоятельную область общественных отношений, связанных с соблюдением земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, а также виды нарушений такого порядка, затрагивающих публичный интерес и влекущих юридическую ответственность, на которые в пределах своих функций и компетенции воздействуют органы прокуратуры посредством обращения в суд и участия в различных видах судопроизводства в целях охраны земли как природного ресурса и недвижимого имущества, восстановления нарушенных прав и интересов, возмещения вреда, причиненного публично-правовым образованиям, неограниченному кругу лиц.

Предмет данного направления деятельности прокурора составляют соблюдение норм Конституции Российской Федерации, земельного и иного

законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, а также виды нарушений такого порядка.

6. 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).

7. Разработана авторская методика комплексного осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений, представляющая собой научно обоснованную систему способов и приемов эффективной реализации полномочий прокурора в целях установления и проверки нарушений земельного, природоохранного и иного законодательства, регулирующего отношения собственности на землю, устанавливающего режим охраны земли как природного ресурса и недвижимого имущества, меры по устранению нарушений и защиты при этом публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Данная методика содержит комплекс методов и приемов, включающих мониторинг правоприменительной практики, публикаций в средствах массовой информации, размещаемых в открытом доступе публичных кадастровых карт, сведений о торгах, сделках с земельными участками; проведение проверочных мероприятий, в том числе посредством изучения публичных документов, содержащих информацию о расположении земельных участков по отношению к водным объектам, природоохранным территориям и т. п., истребования необходимых архивных и иных документов, ретроспективного анализа

«юридической истории» земельных участков, опроса граждан и специалистов, в частности, подтверждающих достоверность документов либо оценивающих ущерб от загрязнения земель. Для устранения выявленных нарушений и защиты публичных интересов целесообразно преимущественно применять такие меры прокурорского реагирования, как представление или предостережение, а также меры, направленные на привлечение виновных лиц к юридической ответственности, возмещение ущерба за счет заявления и поддержания исковых требований в суде, рекультивации или иных способов реабилитации земель, восстановления нарушенных прав путем предъявления виндикационных и негаторных исков; кроме того, большое значение имеет контроль прокурора за исполнением соответствующих судебных решений.

8. Обоснованы направления 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. В целях совершенствования нормативной регламентации компетенции прокурора по защите в суде публичных интересов, включая сферу земельных правоотношений, предлагаются следующие законодательные изменения:

– для обеспечения системности, согласованности и точности положений гражданского процессуального законодательства и законодательства, регулирующего деятельность прокурора, предлагается в пункте 4 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» слова «когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение» заменить словами «когда нарушены права, свободы, законные интересы значительного числа граждан или интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а равно когда нарушение приобрело особое общественное значение»;

– для обеспечения защиты прокурором всех публичных интересов в сфере земельных и природоохранных правоотношений, связанных с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности, предлагается часть 1 статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дополнить указанием на право прокурора обращаться в арбитражные суды для защиты публичных интересов в сфере земельного и природоохранного законодательства, связанных с осуществлением предпринимательской или другой экономической деятельности.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его содержание, обобщенное в авторских предложениях и выводах, направлено на дальнейшее развитие доктринальных знаний о деятельности

прокурора в целом, а также о таком ее направлении, как защита публичных интересов, в том числе в сфере земельных правоотношений.

В диссертации содержится ряд новых положений, имеющих значение для дальнейшего развития теории публичного права, в том числе систематизированы нормативные правовые основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений и выделены ее особенности, характеризующие осуществление этой деятельности в досудебном и судебном порядке; раскрыты специфика и актуальные проблемы организации и правового регулирования указанной деятельности прокурора; доказано существование самостоятельного института в публично-правовой науке – «защита прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений»; сформулированы определения общего объекта этой деятельности и ее предмета; обоснован подход к формированию целостной и согласованной системы нормативных положений, направленной на повышение эффективности деятельности прокурора по защите в суде публичных интересов в сфере земельных правоотношений; классифицированы типичные виды нарушений таких публичных интересов, выявляемых прокурорами; разработаны основные подходы к совершенствованию национальной правовой системы в части регламентации и реализации нормативных положений, регулирующих организацию и непосредственное осуществление указанной деятельности прокурора; определены ключевые теоретические подходы к совершенствованию деятельности прокурора по вопросам выявления противоправных посягательств на указанные публичные интересы и участия прокуроров в их судебной защите.

Результаты исследования также могут быть использованы и в других областях научного знания, включая административное право, арбитражный процесс, гражданский процесс, уголовный процесс, конституционный судебный процесс, земельное и природоохранное право.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что его выводы, рекомендации и иные положения могут быть использованы, во-первых, в законотворческом процессе при разработке законопроектов, направленных на совершенствование правовых основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений; во-вторых, при подготовке проектов приказов Генерального прокурора Российской Федерации по конкретизации правовых основ и регламентации организационных основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений; в-третьих, в практической деятельности прокуроров по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений; в-четвертых, 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; в-пятых, в учебном процессе 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.

Апробация результатов диссертационного исследования. Наиболее важные результаты диссертационного исследования докладывались на следующих конференциях и иных научно-практических мероприятиях: 1) Круглый стол Университета прокуратуры Российской Федерации «Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе» по теме: «Проблемы защиты прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных отношений и природоохранного законодательства» (Москва, 26 октября 2018 г.); 2) V Всероссийская научно-практическая конференция «Деятельность прокуратуры Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых интересов общества и государства» (Москва, 11 октября 2019 г.); 3) Научно-практическая конференция «Актуальные проблемы прокурорской деятельности» (Москва, 15 ноября 2019 г.); 4) VI Международная научно-практическая конференция (Колбасовские чтения) «Экологические и градостроительные парадигмы развития современного общества» (Москва, 25 февраля 2020 г.); 5) VII Всероссийская научно-практическая конференция «Прокуратура: история и современность – 300 лет прокуратуре России» (8 октября 2021 г.); 6) XXVII Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, 10–27 ноября 2020 г.); 7) II Всероссийская научно-практическая конференция «Гражданско-правовая культура России: прошлое и настоящее» (Москва, 8 декабря 2020 г.); 8) Научно-практическая конференция в Университете прокуратуры Российской Федерации «Актуальные проблемы прокурорской деятельности» (Москва, 28 октября 2021 г.); 9) Научно-практическая конференция в Университете прокуратуры Российской Федерации «Актуальные проблемы прокурорской деятельности: история и современность» (Москва, 18 ноября 2022 г.).

По теме диссертации опубликовано 10 работ, в том числе 7 статей в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Общий объем опубликованных работ составляет 3 п. л.

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

Структура диссертации, обусловленная поставленной целью и связанными с ней задачами исследования, включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Введение включает обоснование актуальности темы, характеристику цели, задач, объекта и предмета исследования, его научной новизны, теоретической и практической значимости, а также сведений об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретические и правовые основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Теоретические и законодательные основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений» последовательно проанализированы указанные основы деятельности прокурора.

Диссертант приводит различные элементы правовых основ деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений. Такие элементы включают как положения общего характера, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, определяющими правовой статус прокурора и органов прокуратуры, порядок реализации ими своих полномочий в рамках надзора и участия в различных видах судопроизводства, так и положения, содержащиеся в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации и актах органов местного самоуправления, на основе которых возникают, изменяются и прекращаются различные виды земельных правоотношений, в том числе требующие участия прокурора в суде для защиты публичных интересов в данной сфере. Обращается внимание на приказы Генерального прокурора Российской Федерации, детализирующие положения соответствующих федеральных законов и содержащие предписания организационного характера, призванные обеспечить эффективное участие прокурора в суде, в частности, для защиты указанных публичных интересов.

Автор обосновывает свою точку зрения о том, что прокурору принадлежит наиболее важная роль в защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений. В частности, необходимость в судебной защите на практике чаще всего выявляется на основе и в результате надзорной деятельности прокурора. При этом деятельность прокурора в данной области предполагает рассмотрение земли в ее различных значениях, в том числе как объекта

экономических и природоохранных (экологических) отношений. Именно прокурор одновременно обладает полномочиями по надзору за законностью в сфере земельных правоотношений и защите соответствующих публичных интересов в суде, что придает его деятельности исключительное значение.

В работе исследуется специфика деятельности прокурора в области защиты таких прав и интересов, заключающаяся 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; в определенных законом случаях вправе и обязан предъявлять гражданский иск в защиту частных и публичных интересов; является полноправным участником различных видов судопроизводства, включая производство по административным, гражданским и уголовным делам; принимает активное участие в правотворчестве в пределах своей компетенции; за счет своих полномочий может воздействовать на деятельность контрольно-надзорных и других органов и организаций, в том числе координировать их деятельность, взаимодействовать с указанными органами и организациями, а также обеспечивать их участие в судебной защите нарушенных интересов общества и государства.

Во всех случаях органы прокуратуры и прокурор выступают в качестве особого государственно-правового института, действующего в рамках присущей именно ему компетенции, позволяющей обеспечивать реальное устранение нарушений земельного законодательства, надзирать за исполнением судебных решений по искам прокурора экологической направленности, добиваться от органов государственного экологического надзора надлежащего исполнения своих полномочий, в том числе по предъявлению исков для отстаивания интересов возмещения вреда, причиненного земле или иным компонентам окружающей среды. Отмеченные и другие полномочия прокурора и органов прокуратуры призваны в своей совокупности обеспечить всестороннюю защиту ими публичных интересов в сфере земельных правоотношений.

Во втором параграфе «Цели, задачи и принципы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений» в качестве основного вывода указывается, что вследствие пробела в правовой регламентации данных целей, задач и принципов таковые выводятся из толкования общих нормативных положений, в том числе регулирующих участие прокурора в различных судебных процессах.

Диссертант отмечает, что, помимо общей цели обеспечения требуемой защиты указанных интересов, 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.

Задачи данной деятельности прокурора подчинены соответствующей общей цели и имеют следующее содержание:

1) постоянный мониторинг состояния законности в сфере земельных правоотношений, в том числе аналитическая обработка информации о нарушениях публичных и частных интересов в данной сфере;

2) безотлагательное реагирование на выявленные нарушения, принятие мер к устранению таковых, равно как и причиненных ими последствий, в частности посредством обращения в суд с исковыми требованиями;

3) формирование единой позиции прокуратуры по конкретным вопросам применения земельного и иного законодательства в исследуемой сфере;

4) отстаивание указанной единой позиции прокуратуры в различных видах судопроизводства;

5) мониторинг практики защиты публичных интересов в сфере земельных правоотношений;

6) своевременное информирование органов прокуратуры о принятых судебных решениях в данной области, имеющих практикообразующее значение, а также о позициях прокуратуры, подтвержденных такими решениями;

7) предоставление информации органам власти, организациям и гражданам о компетенции прокурора в части защиты указанных публичных интересов;

8) повышение уровня подготовки прокуроров, учитывающее специфику и актуальные проблемы защиты соответствующих интересов.

Соискатель приходит к выводу о системном единстве защиты прокурором рассматриваемых публичных интересов в судебном порядке с надзорной деятельностью прокуратуры в сфере земельных правоотношений, при этом именно прокурорский надзор позволяет не только выявить соответствующее нарушение, но и обеспечить эффективную защиту публичных интересов в судебном порядке.

В параграфе предложено уточненное содержание специального принципа, заключающегося в приоритетной охране земли как важнейшего компонента окружающей среды, с обоснованием целесообразности его закрепления в приказе Генерального прокурора Российской Федерации.

В третьем параграфе «Понятия объекта и предмета деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений» автор пришел к выводу о том, что определение предмета и объектов данной деятельности прокурора обуславливается особенностями структуры нарушенных общественных отношений и наступивших при этом

последствий, а также спецификой вида судопроизводства с его участием и состава участников соответствующего судебного процесса.

В параграфе раскрываются общее понятие объекта деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений, предмет указанного направления деятельности прокурора.

Общее понятие объекта деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений раскрывается в диссертации как область общественных отношений, связанных с соблюдением земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, а также виды нарушений такого порядка, затрагивающие публичный интерес и влекущие юридическую ответственность, на которые в пределах своих функций и компетенции воздействуют органы прокуратуры и прокурор посредством обращения в суд и участия в различных видах судопроизводства в целях охраны земли как природного ресурса и недвижимого имущества, восстановления нарушенных прав и интересов публично-правовых образований и (или) значительного круга граждан, а также возмещения причиненного им вреда.

Предмет данного направления деятельности прокурора составляет соблюдение положений Конституции Российской Федерации, земельного, природоохранного и иного законодательства, устанавливающего значение, виды и правовой статус земель, порядок владения, пользования и распоряжения ими, а также виды нарушений такого порядка, затрагивающие публичный интерес и влекущие юридическую ответственность.

На основе полученных знаний соискатель приходит к выводу о том, что указанная деятельность прокурора включает выявление и реагирование на факты нарушений закона в указанной сфере путем реализации специфичных, присущих только ему полномочий в досудебном и судебном порядке.

Вторая глава «Организационные механизмы деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений» содержит три параграфа.

Первый параграф «Типичные нарушения публичных интересов в сфере земельных правоотношений и методика их выявления прокурором» посвящен выделению видов таких нарушений и проблемам их выявления прокурором. Автор считает, что в основе своевременного выявления указанных нарушений и реагирования на них прокурором лежат проводимые им проверки, качество которых, в свою очередь, зависит, в частности, от применения при их проведении научно обоснованных методик, подготавливаемых Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием работников подведомственного Университета и экспертов из контролирующих органов (например, из Росприроднадзора, Роспотребнадзора и др.) и организаций.

В диссертации предложена авторская классификация типичных нарушений публичных интересов в сфере земельных правоотношений в целях повышения эффективности и методического обеспечения деятельности прокуроров в указанной сфере в зависимости от двух критериев: 1) особенности механизма осуществления нарушений, выявленных в результате прокурорских проверок (неправомерные действия, сопряженные с оборотом земельных участков; нарушения, связанные с регистрацией прав собственности на земельные участки; нарушения установленного законом порядка реализации правомочий собственников земельных участков; 2) наличия и характера (содержания) последствий как юридически значимого признака правонарушения (нарушения, не включающие последствия в качестве обязательного признака их состава; нарушения, причиняющие имущественный вред, и нарушения, причиняющие экологический вред или создающие угрозу причинения такого вреда).

В диссертации последовательно рассмотрены особенности выявления отдельных видов таких нарушений, обращено внимание на целесообразность разработки методических рекомендаций Генеральной прокуратуры Российской Федерации по всем направлениям прокурорского надзора, а также подготовки таких рекомендаций по выявлению нарушений публичных интересов в сфере земельных правонарушений и защите данных интересов в досудебном и судебном порядке. В качестве предложения по разработке методических рекомендаций обосновывается целесообразность уделения в данных документах особого внимания взаимодействию прокуратуры с другими заинтересованными органами и учреждениями.

Во втором параграфе «Особенности деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений» сделан общий вывод о том, 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.

По мнению соискателя, полномочия прокурора в арбитражном процессе имеют ограниченный характер и нуждаются в расширении, включающем его право обратиться в арбитражный суд для защиты рассматриваемых публичных интересов.

Делается вывод, что в гражданском процессе прокурор наделен более широким кругом полномочий, в том числе правом обратиться в суд для защиты указанных публичных интересов, если в нарушении таковых отсутствуют признаки административного правонарушения или преступления.

Участвуя в производстве по делам об административных правонарушениях, прокурор также обладает широким набором полномочий, реализуемых не только путем возбуждения дела о правонарушении, производства административного расследования, но и посредством участия в рассмотрении дела, принятия мер к инициированию пересмотра постановления по делу о правонарушении вне зависимости от того, участвовал ли прокурор в нем или нет, включая случаи выявления оснований для этого по итогам рассмотрения поступающих к нему обращений; совершения других действий, предусмотренных законодательством. Совокупность данных обстоятельств указывает на особый статус прокурора в административном процессе, который он в полной мере может употребить для защиты указанных публичных интересов в судебном порядке, в том числе посредством заявления иска по поводу вреда, нанесенного землям в результате правонарушения.

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.

В третьем параграфе «Актуальные вопросы совершенствования деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере земельных правоотношений» аккумулированы авторские предложения по повышению эффективности данной деятельности. В частности, диссертант считает целесообразным 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.

Предложение автора об урегулировании деятельности прокурора по надзору за исполнением земельного законодательства и защите в судебном порядке соответствующих публичных интересов в отдельном приказе Генерального прокурора Российской Федерации поддержали 412 (87,29 %) из 472 опрошенных респондентов.

Обоснованы предложения о внесении изменений в пункт 4 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и в часть 1 статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации,

способных, по мнению соискателя, усовершенствовать деятельность прокурора по защите рассматриваемых публичных интересов. Необходимость внесения указанных изменений в статью 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» поддержали 72 %, а изменений, предлагаемых к внесению в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации – 80 % респондентов.

Заключение содержит итоги данного исследования, рекомендации и перспективы дальнейшей разработки темы.

Приложения включают анкеты, отражающие результаты собственных социологических исследований автора, а также проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации” и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в части, касающейся защиты прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений», проект приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства и защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке».

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях общим объемом 3 п. л.:

1. Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты на соискание ученой степени кандидата наук

1. Михлина, Н.В. Виды и методика выявления органами прокуратуры нарушений в сфере земельных отношений / Н.В. Михлина // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2020. – № 2. – С. 41–46 (0,3 п. л.).

2. Михлина, Н.В. Об объекте деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений / Н.В. Михлина // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2021. – № 2. – С. 20–25 (0,3 п. л.).

3. Михлина, Н.В. Принцип приоритета охраны окружающей среды в механизме защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке / Н.В. Михлина // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2022. – № 1. – С. 37–44 (0,4 п. л.).

4. Михлина, Н.В. О предмете деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных

правоотношений / Н.В. Михлина // Вестник Московского университета. Сер. 26: Государственный аудит. – 2021. – № 1. – С. 31–38 (0,4 п. л.).

5. Михлина, Н.В. Задачи органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений / Н.В. Михлина // Вестник экономической безопасности. – 2021. – № 6. – С. 99–103 (0,3 п. л.).

6. Михлина, Н.В. К вопросу о понятии и признаках института защиты прокурором публичных интересов в сфере земельных правоотношений в судебном порядке / Н.В. Михлина // Вестник Московского университета МВД России. – 2022. – № 2. – С. 164–170 (0,3 п. л.).

7. Михлина, Н.В. Защита прокурором публичных интересов в сфере земельных отношений / Н.В. Михлина // Законность. – 2022. – № 5. – С. 16–20 (0,3 п. л.).

II. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях

8. Михлина, Н.В. Правовой механизм защиты земельных прав прокурором в порядке гражданского судопроизводства / Н.В. Михлина // Прокурор. – 2016. – № 3. – С. 84–87 (0,2 п. л.).

9. Михлина, Н.В. Проблемы защиты прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных отношений и природоохранного законодательства / Н.В. Михлина // Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе: сборник материалов круглого стола / под общ. ред. Н.В. Субановой. – М., 2019. – С. 80–86 (0,3 п. л.).

10. Михлина, Н.В. Вопросы совершенствования деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений / Н. В. Михлина // Гражданско-правовая культура России: прошлое и настоящее: материалы II Всероссийской научно-практической конференции. – Брянск, 2020. – С. 110–114 (0,2 п. л.).