«УТВЕРЖДАЮ»
Проректор по науке, инновациям и цифровизации государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования Воронежский государственный университет»
доктор физико-математических наук, профессор
Костин Д.В.

«10» августа 2026 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» на диссертацию Мальхановой Елены Валерьевны «Защита прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов (на примере озера Байкал)», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

· Актуальность темы диссертационного исследования Мальхановой Елены Валерьевны не вызывает сомнений и обусловлена рядом существенных обстоятельств теоретического и прикладного характера.

В настоящее время защита публичных интересов в экологической сфере, особенно в области использования и охраны водных объектов, приобретает особое значение для обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития государства. Выбор озера Байкал в качестве исследовательской модели представляется исключительно удачным, так как позволяет рассмотреть проблемы защиты публичного интереса на стыке национального и международного регулирования (статус объекта всемирного наследия ЮНЕСКО).

В условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности и закрепления в 2020 году особого конституционного статуса прокуратуры, научное

осмысление отнесения органов прокуратуры к субъектам механизма охраны и использования водных объектов, основанного на бассейновом принципе, требует доктринального осмысления.

Существует целый ряд вопросов теоретического и прикладного характера, связанных с определением правовой природы, содержания и пределов полномочий прокурора при защите публичных интересов в области использования и охраны водных объектов, правового регулирования указанных полномочий в процессуальном законодательстве. Исследованные автором пробелы в законодательстве и приведенная в диссертации неоднозначная правоприменительная практика с достаточной степенью достоверности обосновывают предложения о закреплении единого понятия «публичный интерес» и права прокурора обращаться в суд и участвовать в экологических спорах в его защиту, а также о необходимости повышения эффективности деятельности прокуратуры на указанном направлении и делают значимым научное исследование данной проблематики.

К числу наиболее значимых научных результатов исследования следует отнести теоретическое обоснование дефиниции «публичный интерес» в экологической сфере, который автор не сводит к государственному интересу, а рассматривает шире — как интерес общества и будущих поколений в сохранении уникальных экосистем.

Представляется обоснованной позиция автора о необходимости развития межрегиональных природоохранных прокуратур по бассейновому принципу с организацией взаимодействия с бассейновыми советами и учетом СКИОВО и ценности водных объектов при планировании надзорных мероприятий. Практическую ценность представляют предложения о внедрении в работу прокуроров системы дистанционного мониторинга, доступа к архивам космоснимков, технологий искусственного интеллекта и беспилотных летательных аппаратов.

Теоретическое значение имеет раскрываемый автором предмет, объект и цели деятельности прокурора по защите публичных прав и интересов в области охраны и использования водных объектов. Как справедливо отмечено в диссертации, возрастающий мировой дефицит чистой пресной воды, пригодной для питьевого водоснабжения и перераспределение водных ресурсов в условиях происходящих климатических изменений, обусловливают необходимость активного участия прокурора в защите публичных интересов в указанной сфере, восполняя недостаток полномочий иных субъектов механизма охраны и использования водных объектов. Отсутствие единого органа управления территорией объекта всемирного природного наследия применительно к озеру Байкал, содержащему 20% мирового запаса воды, и наличие коллизий в законодательстве, вызывают сложности в работе прокуроров, обладающей надведомственным характером и одновременно возлагают особую ответственность и обуславливают приоритеты в организации защиты публичных прав в сфере использования и охраны озера Байкал.

Автор обосновывает, что деятельность прокурора по защите публичных интересов в исследуемой области нацелена на обеспечение законности не только в сфере регулирования водных правоотношений, но и во взаимосвязанных областях законодательства, регулирующих режим водосборных территорий.

В связи с изложенным проведенное Мальхановой Еленой Валерьевной диссертационное исследование заслуживает поддержки и одобрения.

Постановка цели и задач диссертации верно определили структуру ее построения и позволили достигнуть научных результатов. Методологическую основу диссертации составили диалектический, общенаучный и частнонаучный методы познания, включая статический, исторический, логический, сравнительно-правовой, социологический и другие. Работа выполнена в хорошем академическом стиле с соблюдением критериев этики и соответствием требованиям оригинальности.

Достоверность результатов диссертационного исследования подтверждают обширные материалы практики органов прокуратуры, осуществляющих деятельность на территории Иркутской области и Республики Бурятия, судебная практика, статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ее территориальных органов. Выводы основываются на значительном объеме исследованного эмпирического материала судебной практики (анализ более 1000 судебных актов, анкетирование 123 работников органов прокуратуры и представителей судебной системы, исследование 10 государственных докладов и отчетов международных организаций, содержащих данные о состоянии и использовании водных объектов), личном опыте, включающим непосредственную организацию работы по защите публичных прав в Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуре, теоретических, нормативных источников. Автор провел глубокий анализ практики реализации прокурорских полномочий, обобщил значительный объем статистических данных и материалов прокурорской практики. Такой подход позволил автору обосновать теоретические и практические выводы, представленные в диссертации и в положениях, выносимых на защиту.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что на основе комплексного, многоаспектного теоретико-правового анализа междисциплинарного характера выявлены проблемы осуществления деятельности прокуратуры по защите публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что в работе выявлены и систематизированы ключевые проблемы правоприменения в данной области, а также разработана совокупность новых теоретических положений и практических рекомендаций о повышении эффективности защиты прокурором публичных прав и экологических интересов общества и государства в вопросах рационального использования и охраны водных

объектов и экологической безопасности государства. Результаты диссертационного исследования могут использоваться в последующих научных разработках, образовательной и практической деятельности.

Структура диссертационного исследования Мальхановой Елены Валерьевны выстроена четко и последовательно, логично отражает цель и задачи исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений, в которых отражены предлагаемые изменения в действующее законодательство и ведомственные приказы, а также подтверждены результаты анкетирования.

Во введении соискатель обосновывает актуальность темы исследования, демонстрирует степень научной разработанности проблемы, определяет объект и предмет исследования, формулирует цель и задачи, раскрывает методологическую, теоретическую, нормативную и эмпирическую основы работы, определяет основные положения, выносимые на защиту, а также теоретическую и практическую значимость полученных результатов.

В первой главе «Теоретические и правовые основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в области использования и охраны водных объектов на примере озера Байкал» автор рассматривает понятие и содержание публичного интереса в сфере использования и охраны водных объектов, анализирует правовую природу деятельности прокурора по защите публичных интересов, исследует исторические аспекты развития прокурорского надзора в исследуемой сфере. Заслуживает внимания вывод автора о надведомственном характере прокурорской деятельности, позволяющем компенсировать недостатки компетенции иных органов управления. Особое внимание уделяется специфике правового режима озера Байкал как объекта всемирного природного наследия.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы и предложения.

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных ученых в области теории государства и права, конституционного права, административного права, экологического права, прокурорского надзора.

Теоретическая значимость данного диссертационного исследования заключается в том, что автор, проанализировав современное законодательство, доктринальные источники и практику его применения, сформулировал новые научные положения, касающиеся правовой природы и содержания деятельности прокурора по защите публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов.

В работе уточняется содержание понятия «публичный интерес» применительно к экологической сфере, обобщаются и переосмысливаются различные подходы к пониманию роли прокуратуры в защите публичных интересов. Результаты исследования могут быть использованы для дальнейшего развития науки публичного права в части регулирования экологических правоотношений, совершенствования правового статуса органов прокуратуры.

Практическая значимость работы заключается в том, что автор разработал конкретные рекомендации по совершенствованию деятельности прокуратуры в сфере использования и охраны водных объектов. Предложенные соискателем выводы и предложения могут найти применение в правоприменительной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Кроме того, результаты исследования могут быть использованы в законотворческой деятельности при совершенствовании водного, экологического законодательства, законодательства о прокуратуре. Полученные результаты могут быть положены в основу научно-практических рекомендаций и методических пособий для прокурорских работников.

Диссертационное исследование Мальхановой Елены Валерьевны «Защита прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов на примере озера Байкал» является самостоятельным, завершенным исследованием, обладающим внутренним единством.

Изложенные в диссертации материалы прошли научную и практическую апробацию на научно-практических конференциях в Иркутске, Москве, Липецке, Владивостоке, Чебоксарах, были опубликованы в 18 научных изданиях, в том числе в 5 статьях в журналах, включённых в перечень Высшей аттестационной комиссии.

Положительно оценивая проведенную работу, тем не менее следует указать, что, как и всякое другое исследование такого уровня, диссертация не лишена отдельных дискуссионных положений.

1. В положениях, выносимых на защиту (№ 1) автор предлагает считать деятельность прокурора по защите публичных интересов в области использования и охраны водных объектов самостоятельным, приоритетным направлением правозащитной деятельности прокуратуры. Однако ни в Конституции РФ, ни в федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» не указывается на существование такого направления деятельности, что вызывает сомнения в необходимости выделения такого направления и его самостоятельности в рамках правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации.

2. В автореферате диссертации Мальханова Е.В. указывает на целесообразность выделения самостоятельных правовых институтов – «защита прокурором публичных интересов в сохранении объектов всемирного природного наследия» и «защита прокурором публичных интересов в области использования и охраны водных объектов» (с.13). Представляется, что данное предложение нуждается в дополнительной аргументации, в связи с тем, что автор не раскрывает какие

нормы права составляют данные правовые институты и какие правоотношения они регулируют.

3. В положении, выносимом на защиту № 5 автор в качестве предмета деятельности прокурора по защите публичных прав и интересов в области охраны и использования водных объектов, на примере озера Байкал предлагает понимать «совокупность предметов направлений этой деятельности…». Вызывает сомнение научная новизна такого предложения, поскольку подобный подход к определению понятия предмета является широкоупотребительным и общедопустимым.

4. В работе (С. 20 Дис.) указывая на многоаспектность деятельности прокуратуры по защите публичных интересов, автор использует понятие «средства прокурорской деятельности», не раскрывая содержание этой категории.

5. В диссертационной работе прослеживается терминологическая непоследовательность при оперировании категориями «публичный интерес», «права публично-правовых образований» и «публичные права». Так, на с. 4 автореферата диссертант констатирует отсутствие единства в толковании понятия «защита публичных интересов» и его соотношения с правами неопределенного круга лиц, государственными интересами и правами публично-правовых образований, что свидетельствует о различении указанных понятий. Вместе с тем в разделе «Научная новизна» (с. 11) автор использует собирательную конструкцию «публичные права и интересы» без раскрытия соотношения между «публичными правами» (которые, по логике предыдущего изложения, следовало бы отождествить с правами публично-правовых образований) и «публичными интересами» (понимаемыми как интересы неопределенного круга лиц и общества в целом). Такое смешение терминов при отсутствии четкого определения, что именно автор вкладывает в понятие «публичные права», создает риск неоднозначного толкования заявлен-

ных результатов исследования и снижает стройность понятийного аппарата. Указанное замечание не опровергает общей значимости работы, однако свидетельствует о необходимости уточнения терминологии при защите.

6. В положении, выносимом на защиту и изложенном на с. 13 автореферата содержится дефиниция публичного интереса, включающая признак «не подлежащий ограничению», а также предложение о выделении двух самостоятельных правовых институтов. Указанный признак не получил в автореферате развернутого обоснования и представляется дискуссионным с точки зрения его соответствия части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, допускающей ограничение прав и свобод федеральным законом в конституционно значимых целях. Автор не приводит правовых позиций Конституционного Суда РФ, которые позволяли бы квалифицировать публичный интерес в сфере водных объектов как абсолютный. Что касается выделения самостоятельных правовых институтов, а именно «защита прокурором публичных интересов в области использования и охраны водных объектов» и «защита прокурором публичных интересов в сохранении объектов всемирного природного наследия», то данное предложение носит декларативный характер, поскольку в автореферате отсутствует раскрытие таких необходимых признаков институциональности, как уникальный предмет, метод, системная обособленность норм и отличия от смежных институтов.

7. Одной из проблем, обсуждаемых в диссертации является проблема дефицита пресной воды в некоторых регионах страны (С. 19), а также невысокой уровень результативности мер, направленных на сохранение и восстановление водных объектов (С. 20). В связи с этим возникает вопрос, достаточно ли у прокуратуры полномочий для осуществления не только реагирующего, но и превентивного надзора в условиях возможного водного кризиса? Следует ли расширить полномочия прокурора по участию в нормотворчестве и стратегическом планировании водохозяйственной деятельности на уровне субъектов РФ?

Диссертация написана автором самостоятельно, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, и свидетельствует о личном вкладе Мальхановой Елены Валерьевны в развитие публично-правовой науки. Работа соответствует требованиям оригинальности, автор корректно ссылается на источники используемой информации.

Представленное для защиты диссертационное исследование соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание учёной степени кандидата юридических наук, установленным п. 9 Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в актуальной редакции), а её автор, Мальханова Елена Валерьевна, заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен кандидатом юридических наук по специальности 12.00.14, доцентом кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности Воронежского государственного университета Бабаевым С.Н. и кандидатом юридических наук по специальности 12.00.14, доцентом кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности Воронежского государственного университета Уткиным Д.В., обсужден и утвержден на заседании кафедры судебной власти и правоохранительной деятельности юридического факультета Воронежского государственного университета 2 июля 2026 г., протокол № 11.

Информация о ведущей организации:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет» (ФГБОУ ВО «ВГУ», Воронежский государственный университет).

Юридический адрес: 394018, Россия, г. Воронеж, Университетская площадь, д. 1.

Факс: +7 (743) 220-75-21; тел.: +7 (473) 220-87-55.

E-mail – office@main.vsu.ru/

Официальный сайт: www.vsu.ru

Заведующий кафедрой
организации судебной власти
и правоохранительной деятельности
канд. юрид. наук, доцент Д. В. Зотов

федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Воронежский государственный университет»
(ФГБОУ ВО «ВГУ»)
Подпись Зотова Д.В.
Заверяю вед специалист
должность
Сенская 10.08.2026
подпись, расшифровка подписи