В Диссертационный совет 24.2.336.02,
созданный на базе ФГАОУ ВО
«Московский государственный
юридический университет имени О.Е.
Кутафина (МГЮА)»,
г. Москва, 123242, ул. Садовая-
Кудринская, д. 7, стр. 22, зал
диссертационного совета

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации **Мальхановой Елены Валерьевны** на соискание учёной степени кандидата юридических наук на тему: «Защита прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов (на примере озера Байкал)», представленной на соискание учёной степени **кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки**

1. **Актуальность избранной темы диссертации** Мальхановой Елены Валерьевны не вызывает сомнений, особенно на фоне стремительно нарастающих экологических угроз водным экосистемам и активной динамики российского законодательства в данной сфере. Актуальность обусловлена острой необходимостью совершенствования правовых и организационных механизмов защиты прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов. Озеро Байкал, аккумулирующее 20 % мировых и 85 % российских запасов пресной питьевой воды и включённое в 1996 году в Список объектов Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, является показательным примером, позволяющим выявить как общие проблемы природоохранной деятельности прокуратуры, так и специфические, обусловленные уникальным международно-правовым статусом данного объекта.

Диссертация посвящена актуальным и недостаточно проработанным в науке экологического права и прокурорской деятельности проблемам, связанным с теоретическим обоснованием и практическим совершенствованием деятельности прокурора по защите публичных интересов в водных правоотношениях. Во многом именно от эффективности деятельности прокурора зависит состояние законности и защищенности публичных интересов, особенно в весьма уязвимой экологической сфере. В рамках конституционной реформы 2020 г. прокуратура приобрела обособленный статус в системе органов публичной власти, что

предопределяет особую роль данного правового института в защите публичного интереса. При этом, как справедливо отмечает автор, процессуальное законодательство по сей день не содержит специального регулирования полномочий прокурора в сфере водных правоотношений. Однако, в силу особой компетенции органов прокуратуры, процессуального статуса в разных видах судопроизводства (конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства) именно прокурор правомочен на защиту прав неопределенного круга лиц и публично-правовых образований, что само по себе свидетельствует об актуальности и своевременности избранной темы.

Структура диссертации. Структура диссертационной работы Мальхановой Елены Валерьевны вполне логически обоснована и соответствует достижению поставленной цели исследования и решению перечисленных в работе задач (стр. 8 автореферата). Структура работы позволила рассмотреть все необходимые для достижения цели и задач диссертационного исследования актуальные правовые вопросы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, а также списка использованных источников и литературы и приложений.

Во введении диссертационной работы обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, раскрыта степень её разработанности, указываются цель и задачи диссертационного исследования, его объект и предмет, методологическая, теоретическая и нормативная основы, эмпирическая база исследования, обосновывается научная новизна диссертации, излагаются основные научные положения, выносимые на защиту (стр. 11–16 автореферата), раскрываются практическая и теоретическая значимость диссертационного исследования (стр. 16 автореферата), достоверность его результатов, а также апробация результатов исследования и приведены сведения о структуре работы (стр. 17–18 автореферата).

Глава 1 диссертационной работы «Теоретические и правовые основы деятельности прокурора по защите публичных интересов в области использования и охраны водных объектов на примере озера Байкал» посвящена комплексному анализу понятийного аппарата публичного интереса, исследованию правовой природы публичного интереса в сфере использования и охраны водных объектов в условиях возрастающей ценности водных ресурсов, а также определению роли и места прокуратуры в механизме охраны водных объектов.

В параграфе 1.1 диссертантом исследована эволюция публично-правового регулирования водных ресурсов от антропоцентричного к ценностно-экосистемному подходу. Особое внимание уделяется бассейновому принципу управления водными ресурсами как ключевому организационно-правовому началу современного водного законодательства. Представляют научно-практический интерес выводы диссертанта об ослаблении обязательности схем комплексного использования и охраны

водных объектов (СКИОВО) в результате последних изменений правового регулирования (стр. 19–20 автореферата).

В параграфе 1.2 раскрывается содержание категории публичного интереса применительно к водным правоотношениям, а также её значение для обоснования особой роли прокуратуры в данной сфере. Автор аргументированно констатирует, что в действующем законодательстве отсутствует единое легальное определение публичного интереса, термин используется в процессуальных кодексах фрагментарно, что осложняет правоприменение (стр. 20–21 автореферата).

В параграфе 1.3 уделяется внимание специфике прокурорского надзора в сфере использования и охраны озера Байкал, раскрываются предмет, пределы, цели, задачи и принципы такой деятельности. Интересен авторский подход к выстраиванию «пирамидальной структуры» природных территорий и иерархии природоохранных режимов, в вершине которой как единственный водный объект Всемирного природного наследия располагается озеро Байкал (стр. 22–23 автореферата).

Глава 2 диссертационной работы «Организационно-правовые механизмы защиты прокурором публичных интересов в области использования и охраны водных объектов, включая озеро Байкал» посвящена исследованию правовых средств прокурорского надзора, организации взаимодействия с органами управления водными ресурсами и совершенствованию процессуального регулирования участия прокурора в экологических спорах.

В параграфах 2.1–2.3 диссертантом детально рассмотрены формы участия прокурора в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве по делам, связанным с водными правоотношениями; исследована практика природоохранных прокуратур; выявлены коллизии и пробелы процессуального законодательства, затрудняющие эффективную защиту публичных интересов. Проведённый анализ более 1000 судебных споров с участием органов прокуратуры, связанных преимущественно с Байкальской природной территорией за период 2018–2025 гг., образует солидную эмпирическую основу выводов (стр. 9–10 диссертационной работы).

В заключении диссертантом подводятся итоги диссертационной работы, описываются основные выявленные правовые проблемы, делаются аналитические выводы и высказываются предложения по совершенствованию правового регулирования в исследуемой сфере.

Весьма обширный список использованных источников и литературы включает нормативные правовые акты, материалы правоприменительной и судебной практики, государственные доклады, отчёты природоохранных прокуратур, монографии и диссертации, а также научные публикации — в том числе 18 работ самого диссертанта, пять из которых опубликованы в изданиях, входящих в перечень ВАК.

Достоверность и научная новизна. Диссертационное исследование Мальхановой Е.В. является первым комплексным научным правовым исследованием, проведенным на стыке основ прокурорской деятельности и экологического права, посвящённым защите прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны водных объектов с фокусом на озере Байкал как объекте Всемирного природного наследия ЮНЕСКО.

Несомненным достоинством диссертационной работы Е.В. Мальхановой является использование большого массива практического материала природоохранных прокуратур, а также проведенный анализ более 1000 судебных споров, рассмотренных с участием органов прокуратуры и связанных преимущественно с Байкальской природной территорией, за 2018–2025 гг. При этом, в диссертацию включены ссылки на 45 наиболее репрезентативных решений (стр. 9 автореферата). Можно отметить другой полезный для достижения цели и задач исследования прием диссертанта по получению эмпирического материала в результате анкетирования, проведенного в 2024–2025 гг. среди более ста двадцати работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, а также судей и их помощников в судах общей юрисдикции, арбитражных судах, преимущественно расположенных в пределах Байкальской природной территории (стр. 10 автореферата).

Теоретические положения, выводы, практические предложения и рекомендации диссертации нашли отражение в 18 научных работах, в том числе в пяти статьях, опубликованных в изданиях, включенных в перечень Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. (стр. 17 автореферата).

В работе выявлены основные проблемы рассматриваемой сферы правоотношений и предложены обоснованные пути их решения.

На основе современных научных представлений диссертантом предложено авторское определение публичного интереса применительно к водным правоотношениям, разработана концепция деятельности прокурора по его защите как самостоятельного направления, обоснована необходимость дифференцированного правового регулирования охраны объектов Всемирного природного наследия.

Предложенная Е.В. Мальхановой концепция отражает авторский подход к определению содержания, предмета и пределов деятельности прокурора по защите публичных интересов в водных правоотношениях, содержит научные выводы, характеризующие состояние и тенденции развития правового регулирования в данной сфере, а также предложения по совершенствованию действующего законодательства, направленные на повышение эффективности деятельности прокуратуры по защите водных экосистем и их рациональному использованию.

Высока теоретическая значимость диссертационного исследования, которая заключается в развитии и дополнении научных разработок в области теории прокурорской деятельности, водного права, а также процессуального права применительно к экологическим спорам.

Не менее **весомой представляется практическая значимость диссертационного исследования**: сформулированные автором выводы и выработанные предложения могут быть использованы в нормотворческой деятельности по совершенствованию гражданского процессуального, арбитражного процессуального и административного процессуального законодательства, в организации работы природоохранных и территориальных прокуратур, в учебном процессе при подготовке и повышении квалификации прокурорских работников и судей.

Степень обоснованности положений, выносимых на защиту, научных выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.

Заслуживают безусловной поддержки научные выводы и предложения, сделанные диссертантом, которые имеют существенное значение для дальнейшего развития науки экологического права и прокурорской деятельности.

Выделены основные недостатки правового регулирования деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по защите публичных интересов в области охраны и использования водных объектов на примере озера Байкал: — отсутствие четкого закрепления полномочий прокурора и других органов применительно к указанной области в процессуальном законодательстве, нормативных правовых актах и ведомственных приказах; — недостаточность межрегиональных природоохранных прокуратур, действующих по бассейновому принципу; — отсутствие единого подхода в правоприменительной практике к определению права прокурора на участие в деле, рассматриваемом судом в защиту публичных прав в области охраны окружающей среды; — неурегулированность процедуры взаимодействия органов, занимающихся управлением водными ресурсами, и прокуратуры; (стр. 27 автореферата).

Следует отметить, что большинство выносимых на защиту диссертантом положений отличаются глубокой проработкой и развёрнутым многоплановым характером реальных предложений, что указывает на высокий научно-практический результат работы. Можно с уверенностью поддержать и согласиться с положениями № 1–3, 5, 6, 7.

В особенности следует выделить положение 4, в котором публичный интерес в аспекте его защиты прокурором определяется как «не подлежащий ограничению, неперсонифицированный интерес неопределённого круга лиц, общества и государства в поддержании качества окружающей природной среды, обеспечивающего жизнь, здоровье человека и будущих поколений, в справедливом распределении выгод, получаемых от использования природных ресурсов, признанный государством и охраняемый правом..». Это самостоятельный и значимый научный результат, восполняющий очевидный пробел в правовой доктрине и создающий надлежащую теоретическую основу для процессуальной защиты публичных интересов в экологических спорах.

Заслуживают поддержки и предложения диссертанта, закреплённые в положении 7: о развитии сети межрегиональных природоохранных

прокуратур по бассейновому принципу, об организации взаимодействия с бассейновыми советами и учёте СКИОВО при планировании надзорных мероприятий, о внедрении технологий дистанционного мониторинга и о закреплении в процессуальном законодательстве права прокурора на вступление в дело при выявлении признаков легализации незаконно возникших прав в экологической сфере. Исследуя иерархию водных объектов и особый статус озера Байкал как объекта всемирного природного наследия и проблемы его охраны, автор исследования выявляет правовые коллизии и пробелы в законодательстве, регулирующем охрану водных объектов, проблемы, связанные с незаконным использованием земель и водных ресурсов в районе озера Байкал. На основе проведенного исследования делается важный и весьма своевременный вывод о необходимости формирования единого органа управления Байкальской природной территорией и о распространении на озеро Байкал режима особо охраняемого водного объекта (стр. 25 автореферата).

Однако некоторые положения диссертационного исследования создают **почву для дискуссии, порождают вопросы, которые могут стать предметом обсуждения в ходе публичной защиты.** К числу таких положений можно отнести следующие.

1. В положении 4, выносимом диссертантом на защиту, обосновывается целесообразность выделения самостоятельного правового института «защита прокурором публичных интересов в сохранении объектов Всемирного природного наследия». Это предложение представляется весьма перспективным. Вместе с тем в автореферате недостаточно полно раскрыто соотношение данного института с действующим режимом охраны особо охраняемых природных территорий, предусмотренным Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях». Как соотносятся на практике полномочия прокурора в рамках предлагаемого института с прокурорским надзором в области охраны ООПТ? Каков механизм разграничения этих направлений надзорной деятельности?

2. Требует конкретизации положение 7 с предложением о создании единого органа управления Байкальской природной территорией. Данное предложение применительно к вопросу о месте и роли прокуратуры в соотношении с таким органом. Очевидно, что правовой статус Байкальской природной территории имеет не только внутригосударственные аспекты, но и международно-правовые. В связи с этим требуются пояснения: каким образом автор видит разграничение функций прокуратуры применительно к данному органу управления — с тем, чтобы не допустить замещения прокуратурой функций органов исполнительной власти, против чего автор сам справедливо возражает?

Вместе с тем указанные замечания дискуссионного характера не умаляют значимости диссертационного исследования. **Диссертация Мальхановой Е.В. отвечает требованиям, установленным к работам подобного рода, — в полной мере соответствует критериям, предъявляемым к диссертациям на соискание учёной степени кандидата**

юридических наук. Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (по юридическим наукам).

Таким образом, соискатель Мальханова Елена Валерьевна заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Зав. кафедрой Земельного права и государственной регистрации недвижимости факультета Управления территориями Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет геодезии и картографии (МИИГАиК)»,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный эколог Российской Федерации,
Почётный работник охраны природы,
Почетный работник сферы образования Российской Федерации, Академик Российской экологической Академии

ЗЛОТНИКОВА Тамара Владимировна

Контактные данные:
тел.: +7 9[redacted], e-mail: tzlotnikova@yandex.ru
Специальность, по которой защищена диссертация:
12.00.06 — «Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право».
Адрес места работы: 105064, г. Москва, Гороховский пер., 4.
Телефон: 8 (499) 261-31-52, e-mail: portal@miigaik.ru
Официальный сайт: https://www.miigaik.ru

Подпись руки
Злотниковой Т.В.
Заверяю Н.Г. Болсуновская

«23» июня 2026 г.