

ОТЗЫВ официального оппонента
на диссертацию на соискание ученой степени
кандидата юридических наук Ковыршиной Елены Игоревны
на тему: «Правовой режим земель лесного фонда»
по специальности 12.00.06 - «Земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право»

Тема диссертационного исследования Ковыршиной Е.И., несомненно, отвечает критериям актуальности. Земли лесного фонда являются самой большой по площади категорией земель, неотъемлемым и наиболее ценным природным ресурсом которых являются произрастающие на них леса. В условиях быстро растущего многообразия конкурирующих экономических и экологических интересов по отношению к лесам, земельное и лесное законодательство развивается в режиме постоянных изменений и корректировок. Так, если недропользование осуществляется на основе единственно принятого в новейшей истории федерального закона «О недрах», то за этот период было принято три федеральных закона по лесам, не считая существенных изменений в земельном законодательстве. При этом изменения правового регулирования касались таких ключевых элементов правоотношений как право собственности на земли лесного фонда, виды пользования, организация государственного управления. Такие процессы свидетельствуют об отсутствии устойчивости и предсказуемости развития законодательства и практики его реализации. Глубинной причиной такого негативного состояния является отсутствие твердой и долгосрочной концептуально-теоретической основы правового регулирования лесных и земельных отношений.

На формирование такой основы направлена диссертация Ковыршиной Е.И., которая тем самым обладает теоретической и практической актуальностью. Актуальность темы исследования также обусловлена невысоким вниманием современной науки экологического и земельного

права к системному изучению правового режима земель лесного фонда. Действительно, диссертационные исследования по темам лесного права новейшего времени проводились преимущественно в прошлом десятилетии, а содержащиеся в них выводы давали оценку фактического состояния законодательства и науки на тот период.

Анализируя современное состояние правового регулирования лесных и земельных отношений применительно к землям лесного фонда, диссертант активно использует исторический метод исследования, творчески опирается на научные константы, выработанные наукой лесного права ранее и оставшиеся неизменными сегодня. Это подтверждает научную обоснованность выводов автора.

Так, исходя из научной позиции профессора О.И. Крассова о необходимости юридического разграничения лесов как совокупности древесно-кустарниковой растительности и земель, на которых они произрастают, автор делает вывод о необходимости тем не менее учета естественной связи таких юридически самостоятельных объектов как критерия разграничения лесных и нелесных земель. На этой концепции строится заслуживающий поддержки обладающий новизной вывод автора о необходимости разграничить в лесном законодательстве правовой режим лесных и нелесных земель. Таким способом разграничения понятий лесной и нелесной участок является введение в юридический оборот и в лесное законодательство понятия «земельный участок из земель лесного фонда» как объект земельных отношений на землях лесного фонда с сохранением понятия «лесной участок» как объект отношений лесопользования.

Научным достижением, содержащим личный вклад в науку земельного и лесного права, можно считать позицию диссертанта относительно содержания правового режима земель лесного фонда (параграф 3 Глава 1). Отталкиваясь от общетеоретических дискуссий и анализируя достижения науки земельного, лесного, административного права относительно понятия «правовой режим», автор формулирует собственное определение

применительно к землям лесного фонда, именуя данную научную категорию как специальный правовой режим объекта отношений. К специальным элементам режима земель лесного фонда, диссертант относит такой элемент как правила оборотоспособности и организацию государственного управления на этой категории.

Диссертант глубоко и всесторонне с использованием междисциплинарного и исторического подходов исследовал лесное и земельное законодательство. Совершенно справедливо указано диссертантом на отсутствие последовательности и обоснованности исключения из законодательного оборота такой категории как «ведение лесного хозяйства». Исключение этого термина привело к потере основного квалифицирующего признака земель лесного фонда – целевое назначение. Это повлекло появление цепочки негативных последствий в виде свободного определения органами государственной исполнительной власти видов разрешенного использования без привязки к единому целевому назначению и созданию правовых условий для вырубki лесов в интересах их промышленного освоения, полного хаоса в распределении обязанностей по уходу за лесом и охране лесов. В результате до сих пор не создано единой системы охраны лесов, которая выполнялась в рамках ведения лесного хозяйства органами государственной власти – лесхозами, и активно продвигается идея о полноценном восстановлении прежней системы ведения лесного хозяйства.

В работе звучит обоснованная критика и относительно на первый взгляд технических недостатков законодательства, которые имеют и будут иметь более глубокие последствия. К примеру, понятие лесного фонда исключено, а земли лесного фонда как наименование категории земель остались. Вместо это сформулировано понятие леса, которое оказалось достаточно абстрактным и практически трудно применимым в качестве квалифицирующего признака земель лесного фонда. Это приводит к лишенному понятных обоснований порядка учета леса и его многочисленных ресурсов. До сих пор учитывается общая площадь земель лесного фонда,

приблизительный объем запасов древесины, породное разнообразие.

Невообразимая путаница с границами земель лесного фонда в итоге привела к самому простому способу решения проблемы - лесной амнистии.

Преодолевая эти недостатки, диссертант включается в научную дискуссию по этим вопросам и формулирует авторские определения ключевых понятий.

В работе выражены также и другие обладающие новизной и научно-обоснованные позиции автора относительно правового режима земель лесного фонда. Диссертация обладает внутренним единством, материал изложен в логической последовательности. Теоретические положения диссертации составляют личный вклад в решение важной задачи совершенствования правового режима земель лесного фонда, имеющей социально-экономическое и политическое значение, а также в решение задачи по дальнейшему развитию науки земельного и лесного права.

Вместе с тем, диссертация не лишена недостатков, а некоторые положения диссертации носят спорный характер.

1. Критикуя такой пробел в современном земельном законодательства как отсутствие указания на целевое назначение земель лесного фонда (с. 36), автор, по сути, предлагает определить это назначение как «ведение лесного хозяйства» (с. 73), который использовался в советском лесном законодательстве (Земельный кодекс РСФСР 1970 г., Лесной кодекс РСФСР 1978 г.). Однако, диссертант воздерживается от формулирования собственного определения этого понятия с учетом того, что сам термин неоднозначен и его содержание, определенное в советском законодательстве, не отвечает многообразию видов хозяйственного использования лесов и земель лесного фонда, в том числе связанных исключительно с использованием этих земель как пространственного базиса. Возврат этого понятия без разъяснения его смысла представляется мало убедительным.

2. Предметом широкой научной является также факт отсутствия в лесном законодательстве юридического понятия «лес», который имеет главное значение для признания части земной поверхности землями лесного фонда. В работе автор, по сути, не выходит за рамки традиционной научной критики, а собственное определение строит на уже закреплённом в технической документации достаточно узком определении (с. 38). Однако, практика демонстрирует, что понятие о лесе как экологической системе не столь абстрактно и неприменимо к практике реализации лесного законодательства. Это в полной мере продемонстрировано Конституционным Судом РФ в Постановлении от 2.6.2015 № 12-П. Суд указал на «двойственность понятия лес», в смысл которого входит именно понимание леса как экосистемы и устанавливает особенности экологической ответственности лиц, причинивших вред лесу как экосистеме. В своей работе устраняется от анализа этого важного события и не делает попытки дать собственное определение леса как экологической системы.
3. При исследовании главного вопроса диссертации о собственно содержании правового режима земель лесного фонда, диссертант высказывает поддержку мнению профессоров А.К. Голиченкова и О.И. Крассова по этому вопросу (с. 68). Однако, в самой работе такое единодушие не прослеживается. Так, в Главе 2 отсутствует характеристика и собственная оценка таких элементов правового режима, как правила и порядок возникновения и прекращения прав пользования землями лесного фонда, режим юридической ответственности.
4. На с. 45 диссертант ссылается на позицию суда, утверждавшего, что единственным допустимым доказательством существования водного объекта является его учет в государственном водном реестре. Но судебная практика неоднозначна. В Определении Верховного Суда

РФ от 08.08.2017 N 301-ЭС17-10136 по делу N А39-3752/2015
указано, что «само по себе отсутствие сведений о водном объекте в
государственном водном реестре не является достаточным
доказательством фактического отсутствия такого водного объекта».
Хотелось бы узнать отношение автора в такой противоречивой
позиции судов, и какие уточняющие положения должны быть
введены в ЛК относительно правового режима болот, остающихся в
составе земель лесного фонда.

Указанные замечания носят дискуссионный характер и не умаляют
значимости диссертационного исследования. Диссертация отвечает
требованиям, установленным Московским государственным университетом
имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации
соответствует паспорту специальности 12.00.06 – «земельное право;
природоресурсное право; экологическое право; аграрное право» (по
юридическим наукам), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5
Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном
университете имени М.В. Ломоносова, а также оформлена, согласно
приложениям №5, 6 Положения о диссертационном совете Московского
государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом соискатель Ковыршина Елена Игоревна заслуживает
присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности
12.00.06. ««земельное право; природоресурсное право; экологическое право;
аграрное право».

Официальный оппонент:

Краснова Ирина Олеговна,
доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой земельного и экологического права
Российского государственного ~~университета~~ правосудия

03 июня 2021 года

Индекс, почтовый адрес места работы: 117418, г. Москва, ул. Новочерёмушкинская, д.69.

Рабочий e-mail, рабочий телефон: kafzem@rsuj.ru, 8(495) 332-51-65.