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, дом 7, стр. 22.

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА
доктора юридических наук, доцента Абаниной Елены Николаевны
на диссертацию Пегановой Юлии Александровны
«Компетенция исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Актуальность избранной темы исследования не вызывает сомнений. В условиях современных угроз и вызовов, с которыми сталкивается Российская Федерация, одним из ключевых факторов обеспечения экономического суверенитета страны является охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, в том числе лесов. Лесной сектор традиционно занимает важное место в экономике России: на территории страны находится 20% мировых лесных ресурсов, леса оказывают влияние на социально-экономическое развитие более половины регионов России, а также играют важную роль в вопросах адаптации к изменениям климата.

Согласно действующему законодательству, леса в России в основном находятся в федеральной собственности. Однако, пользование лесами и воздействие хозяйствующих субъектов на лесной фонд страны растет с каждым годом. Эти факторы подчеркивают важность эффективного управления лесными отношениями и рационального использования лесов. Стратегические документы, такие как Стратегия национальной безопасности РФ и Стратегия экологической безопасности до 2025 года,

включают в перечень приоритетных задач охрану и восстановление лесов, повышение эффективности управления лесным сектором и борьбу с преступностью в лесной сфере.

Конституция РФ определяет лесные отношения как предмет совместного ведения Федерации и субъектов, а Лесной кодекс РФ возлагает на органы публичной власти всех уровней ответственность за управление в области лесных отношений. В связи с изменяющимися социально-экономическими условиями, повышением рисков природных катастроф и внедрением цифровых технологий в управление лесами, возникает необходимость в реформировании системы публичного управления в области лесных отношений и пересмотра полномочий органов власти.

Таким образом, актуальность исследования подтверждается необходимостью совершенствования законодательства и эффективного распределения полномочий между различными уровнями власти в сфере лесных отношений. Исследование правоприменительной практики субъектов РФ в этой области имеет большое значение для дальнейшего развития теории и практики публичного права в России.

Ранее вопрос о компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений фрагментарно рассматривался в науке экологического права, в экономических науках. Комплексного административно-правового исследования по данной тематике не проводилось. В связи с чем представленная работа Пегановой Ю.А. может считаться успешной попыткой заполнения теоретического пробела, возникшего в науке административного права.

Автором определена цель исследования – разработка научно обоснованных предложений и практических рекомендаций по оптимизации компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений, в том числе в части передачи полномочий РФ в области лесных отношений на уровень субъектов РФ. Для ее достижения

поставлены соответствующие задачи, решение которых имеет научное значение для дальнейшего развития административного права. В частности, названы задачи: охарактеризовать категорию «лесные отношения» как объект публичного управления; проанализировать содержание и особенности компетенции органов публичной власти в области лесных отношений и определить с помощью научных средств объем полномочий исполнительных органов публичной власти субъектов РФ; изучить сложившуюся практику формирования системы и структуры исполнительных органов публичной власти, уполномоченных в области лесных отношений, в субъектах РФ; раскрыть сущность передачи полномочий РФ в области лесных отношений на уровень субъектов РФ как метода реализации компетенции органов публичной власти; охарактеризовать с учетом реформирования и цифровой трансформации проблему реализации отдельных переданных полномочий РФ в области лесных отношений на основе практики конкретных субъектов России, которые, как и другие указанные во введение к диссертационному исследованию (с. 8-9), в целом успешно разрешены автором диссертационной работы и позволили обеспечить достижение цели исследования.

Основное содержание работы посвящено следующим вопросам: исследованию сущности лесных отношений как объекта публичного управления, содержания и особенностей компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений, анализу подходов субъектов Российской Федерации к организации управления в области лесных отношений (с. 21-117); исследованию административно-правовой и конституционно-правовой сущности передачи федеральных полномочий в области лесных отношений органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, вопросам осуществления и контроля за осуществлением переданных полномочий (с. 118-183).

В соответствии с задачами исследования в каждом параграфе диссертационной работы аргументируются выводы, наиболее ценные из которых представляют собой положения, выносимые на защиту.

Автором в исследовании задействованы обще- и частно-научные методы исследования. Диссертантом уместно применены методы анализа, синтеза, обобщения, аналогии. Использовались структурно-системный, формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, статистический методы, а также методы правового моделирования и правового прогнозирования. Применение перечисленной методологии дало возможность автору осуществить комплексный анализ объекта и предмета исследования.

Теоретическая значимость исследования обусловлена новизной полученных результатов, заключающейся в том, что предложения и выводы обогащают теорию науки экологического и административного права, могут быть использованы для дальнейшего развития научного представления о содержании и реализации компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений.

Практическая значимость исследования состоит в том, что выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут использоваться в законотворческом процессе в целях совершенствования российского лесного законодательства и законодательства об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, а также могут использоваться в учебном процессе.

Достоверность результатов исследования не вызывает сомнений, поскольку идеи основываются на убедительной теоретической, нормативной и эмпирической базах. Выводы соискателя сопровождаются аргументацией и ссылками на теоретические исследования, нормативный и эмпирический материал, что делает их научно обоснованными и достоверными.

В своем исследовании автор опирается не только на нормативно-правовую базу, сформированную в России, но также и в ряде зарубежных государств, современное, а также советское и дореволюционное законодательство. Достоверность проведенного исследования подтверждает значительный объем судебной практики, а также проведенное автором социологическое исследование.

Диссертации присущи внутренняя целостность, логическая завершенность, комплексный подход к научному анализу избранной проблематики исследования.

Положения, выносимые на защиту, представляются аргументированными, отражающими содержание работы и соответствующими поставленной цели исследования.

Библиографический список содержит более 300 источников, в том числе российскую и зарубежную научную литературу, российский нормативно-правовой материал, законодательство иностранных государств, что показывает глубину и всесторонность проведенного исследования. Диссертационная работа прошла надлежащую апробацию.

Новизна исследования обусловлена формированием с междисциплинарных позиций новых для публично-правовых наук теоретических идей о содержании и реализации компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений.

Научная новизна работы проявляется в выводах автора о природе лесных отношений как самостоятельного объекта публичного управления. Научно обоснованы особенности реализации компетенции в области лесных отношений на уровне субъектов РФ через анализ моделей построения системы исполнительных органов публичной власти, которым поручены соответствующие полномочия, а также охарактеризован административно-правовой статус лесничеств (§ 1.3).

Особого внимания заслуживает стремление автора подробно проанализировать содержание широкого круга нормативных правовых актов различных субъектов Российской Федерации, содержащих нормы о компетенции в области лесных отношений и порядке ее реализации. Это позволило сделать оригинальные выводы и разработать предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования.

Несомненным положительным аспектом работы является внимательное отношение автора к терминологии. Автор анализирует такие ключевые понятия как «компетенция», «лесные отношения», «передача полномочий» и другие. Предложено авторское определение важнейшего для понимания сущности управления в области лесных отношений понятия «лес».

Заслуживают поддержки и должного рассмотрения сформулированные автором оригинальные научно-практические рекомендации по совершенствованию законодательства.

Оригинальность также проявляется в следующем: показана эволюция организации и правовой регламентации публичного управления в области лесных отношений; проанализирован опыт зарубежных государств (Республики Беларусь, Китая, Канада, Бразилии, ФРГ) в организации системы государственного управления лесами.

Творческий и самостоятельный характер работы находят свое отражение в проведенном анкетировании сотрудников органов исполнительной власти субъектов РФ и подведомственных им учреждений, уполномоченных в области лесных отношений; использовании правоприменительной практики ряда регионов России; в продуманной структуре диссертации, исследуемых аспектах проблемы, а также подтверждаются высокой степенью оригинальности работы, согласно заключению о результатах проверки текста исследования с помощью системы «Антиплагиат».

Стиль и оформление работы в целом отвечают предъявляемым требованиям. Автореферат и публикации автора в полной мере отражают

основное содержание диссертации и позволяют судить о степени полноты и завершенности работы в соответствии с поставленными автором целями.

Вместе с тем, отмечая очевидные научные достоинства представленной работы, необходимо отметить, что она, как и любое научное исследование, не лишена некоторых неточностей и дискуссионных вопросов, подлежащих обсуждению в ходе научной дискуссии.

1. В положении № 2, выносимом на защиту, а также в тексте диссертации (с. 44-49) автор выделяет «устойчивость» как один из системообразующих принципов публичного управления в области лесных отношений. В то же время, как справедливо отмечает автор, в ст. 1 Лесного кодекса РФ содержится принцип «устойчивое управление лесами». В связи с этим требуется дополнительное уточнение, как между собой терминологически сочетаются принципы «устойчивость» и «устойчивое развитие».

2. Исследуя систему и структуру публичного управления в области лесных отношений, автор делает вывод о необходимости создания федерального министерства, уполномоченного в сфере лесного комплекса (с. 68). Данный вопрос, безусловно, актуален и не раз с различных позиций рассматривался на уровне Федерального Собрания Российской Федерации. В контексте темы диссертационного исследования хотелось бы услышать мнение автора: не повлечет ли создание министерства, уполномоченного в сфере лесного комплекса сокращение компетенции исполнительных органов субъектов РФ? Какие полномочия автор предложил бы сохранить за федеральным центром, а какие – за регионами?

3. В работе серьезное внимание уделено анализу влияния цифровизации на компетенцию исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации (§ 2.2). В частности, автор исследует влияние цифровой трансформации на охрану лесов от пожаров, выявляет проблемы мониторинга лесопожарной ситуации, приходит к выводу о необходимости корректировки осуществляемых полномочий. Однако при

выявлении серьезных правоприменительных проблем в работе не ставится вопрос о целесообразности закрепления полномочий в сфере охраны лесов от пожаров за органами государственной власти РФ с запретом передачи их органам государственной власти субъектов РФ. Интересно было бы узнать позицию соискателя по данному вопросу.

4. В положении № 9, выносимом на защиту, соискатель предлагает ввести новый показатель эффективности осуществления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных федеральных полномочий в области лесных отношений «Участие общественности в лесоуправлении и лесопользовании», индикатором которого, по мнению автора, может служить «активность института общественного контроля (деятельности общественных лесных инспекторов)». Как будет определяться эффективность участия общественности, кроме количества инспекторов и мероприятий, чтобы это действительно служило объективным показателем?

Высказанные замечания являются основой для научной полемики и не влияют на общую высокую оценку проведенного диссертационного исследования Ю.А. Пегановой и его значимости для развития юридической науки.

Основные результаты диссертации Ю.А. Пегановой изложены в 19 научных статьях, 5 из которых опубликованы в изданиях, входящих в Перечень российских рецензируемых изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российский Федерации. Опубликованные статьи автора отражают содержание диссертации и научные положения, выносимые на защиту.

Диссертация и автореферат оформлены в соответствии с требованиями, предъявляемыми Министерством науки и высшего образования Российской Федерации. Диссертационное исследование Юлии Александровны Пегановой по теме «Компетенция исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений»

соответствует паспорту специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней».

Изложенное дает основание утверждать, что диссертация Юлии Александровны Пеганової является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи для развития теории публично-правовых (государственно-правовых) наук и соответствующих отраслей публичного права, а ее автор, Юлия Александровна Пеганова, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:
Доктор юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, доцент, заведующий кафедрой земельного и экологического права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Елена Николаевна Абанина

«26» марта 2025 года

Подпись Абанина Е.Н.
УДОСТОВЕРЯЮ
Начальник управления кадрового и документационного обеспечения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»
М.А. Боксерова

Контактная информация:
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3.
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», кафедра земельного и экологического права.
Официальный сайт: http://сгюа.рф/
Тел.: 8 (8452) 299-202, e-mail: k_zp@ssla.ru