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, профессора Запольского Сергея Васильевича 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

За последние годы произошли значительные изменения в сфере публичного управления в области лесных отношений. Реформа контрольно-надзорной деятельности, реформа лесного комплекса, цифровая трансформация лесных отношений, новые климатические вызовы и т.д. – все это требует полноценного теоретического осмысления различных аспектов формирования компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений и её реализации, а также обобщения региональной практики оформления и реализации собственных и переданных полномочий в области лесных отношений.

Однако количество современных диссертационных исследований, посвященных теме компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, представляется недостаточным для стимулирования научных дискуссий и выработки 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. Так, за последние 5

лет защищены диссертации по смежной тематике: Абанина Е.Н. «Правовые основы организации лесного хозяйства в контексте устойчивого развития» (2022 г.), Уркаев О.О. «Особенности юридической ответственности за нарушение лесного законодательства» (2023 г.), Байханов А.И. «Предупреждение преступной рубки лесных насаждений» (2023 г.). До настоящего времени в публично-правовых науках на диссертационном уровне отсутствует комплексное междисциплинарное исследование, посвященное современным проблемам формирования компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений и её реализации, в том числе с учетом проводимых реформ. Кроме того, в административно-правовой науке не являлся объектом самостоятельного исследования институт передачи полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам исполнительной власти субъектов РФ с учетом анализа опыта правоприменения в конкретных субъектах РФ. Отсюда – важность и актуальность диссертационной работы Ю.А. Пегановой.

Таким образом, имеются основания утверждать, что представленная Пегановой Ю.А. диссертация является успешной попыткой заполнения теоретического пробела, возникшего в науке административного права. В работе сформулированы теоретические положения, проанализирована правоприменительная практика субъектов РФ, даны практические рекомендации по повышению эффективности осуществления исполнительными органами публичной власти субъектов РФ компетенции в области лесных отношений.

Степень обоснованности сформулированных в диссертации научных положений, выводов и рекомендаций достаточно высока, что позволяет считать их достоверными.

Во-первых, автор продемонстрировал зрелость научного подхода к исследованию сложных системных объектов, использовав фундаментальные труды в области общей теории права, административно-

правовой науки, науки конституционного и экологического права, а также иных общественных наук (экономики, социологии). Это позволило правильно определить исходные компоненты структурного анализа и их свойства, расчленить сложную проблему на частные задачи, применить различные приемы эмпирической и теоретической аргументации.

Во-вторых, в диссертации использованы различные методологические подходы и приемы, в том числе сравнительно-правовой, историко-правовой, системно-структурный, что позволило обеспечить многосторонний анализ системы и структуры публичного управления в области лесных отношений на современном этапе и в различные исторические периоды, изучить опыт зарубежных странах, рассмотреть сущность и содержание компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, дать обоснованные практические рекомендации по совершенствованию материально-правовой и процедурной регламентации осуществления исполнительными органами публичной власти субъектов РФ компетенции в области лесных отношений, контроля за исполнением переданных федеральных полномочий.

В-третьих, в работе значительное внимание уделено не только теории, но и изучению практики правоприменениия, выявлению проблем, с которыми сталкиваются специалисты исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений и подведомственных им учреждений. Выводы автора подтверждаются репрезентативным эмпирическим материалом, в том числе статистическими и информационно-аналитическими данными исполнительных органов публичной власти, уполномоченных в области лесных отношений, материалами судебной практики, а также результатами авторского социологического исследования.

Ю.А. Пегановой подробно и последовательно проанализированы лесные отношения как объект публичного управления, предложен

авторский подход к пониманию их сущности и содержания (§ 1.1). Стремление автора подробно описать сферу общественных отношений, реализации компетенции в которой посвящена диссертация, представляется уместным и необходимым. Несмотря на то, что лесные отношения чаще рассматривались в науке экологического, а не административного права, автором на основе междисциплинарного подхода предложено их описание через призму публичного управления.

Обращает на себя внимание изучение и анализ широкого перечня нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы о компетенции в области лесных отношений и порядке ее реализации (§ 1.3). Это позволило соискателю выделить и охарактеризовать две модели построения региональной системы государственного управления лесами, а также различные подходы субъектов РФ к закреплению правового статуса территориальных единиц управления – лесничеств. Кроме того, на основе исследования нормативно-правовых актов, разработанных субъектами РФ и определяющих порядок деятельности уполномоченных органов власти и организаций в сфере лесных отношений, автор выявил, что они значительно различаются в разных субъектах РФ и имеют недостатки и противоречия в части определения целей, функций и полномочий соответствующих органов и организаций, что подробно раскрыто в тексте диссертации (с. 114-116).

В разделе диссертации, посвященном исследованию административно-правовой и конституционно-правовой сущности передачи федеральных полномочий в области лесных отношений органам исполнительной власти субъектов РФ, убедительно доказано, что передача полномочий - это метод реализации полномочий в рамках конституционно разграниченных предметов ведения, направленный на децентрализацию полномочий, а его применение в системе исполнительной власти влечет за собой формирование обособленной группы общественных отношений нескольких видов (отношения по организации процесса передачи полномочий; отношения, связанные с осуществлением переданных

федеральных полномочий; отношения по контролю за осуществлением переданных федеральных полномочий; отношения, связанные с обеспечением осуществления полномочий материально-финансовыми ресурсами). Также соискатель проанализировал предусмотренные законодательством способы передачи федеральных полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ: нормативно-правовой (который может быть законодательным и подзаконным) и договорный (с 125-132). Следует поддержать автора в его выводе о том, что подзаконный способ незаслуженно не используется правоприменителями, ведь в сравнении с передачей полномочий на основе федерального закона это более удобно благодаря более простой процедуре принятия подзаконных нормативных правовых актов, что позволяет обеспечить оперативное реагирование на изменения (с. 128).

В диссертации (§ 2.3) проведен подробный анализ процедуры контроля за осуществлением органами исполнительной власти субъектов РФ переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений. По итогам анализа автор формирует достаточно обоснованные предложения о необходимости доработки критериев оценки эффективности исполнения полномочий по показателям, характеризующим осуществление государственного лесного контроля (надзора), а также о редактировании положений Лесного кодекса РФ об изъятии переданных федеральных полномочий, а именно предложение о введении дополнительной нормы, характеризующей акт об изъятии переданных полномочий. Представляется, что реализация данных предложений является актуальной для обеспечения законности в системе публичного управления в области лесных отношений.

Существенным для научной новизны и значимости сформулированных в диссертации научных положений, выводов и рекомендаций является примененный автором междисциплинарный подход, который позволил выдвинуть ряд теоретических идей о содержании и реализации

компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений.

Вместе с тем, как и любое исследование творческого плана, настоящая работа содержит положения, которые имеют дискуссионный характер и требуют пояснений со стороны автора исследования.

1. В положении № 3, выносимом на защиту, а также в тексте исследования (с. 62-65) соискатель высказывает утверждение о том, что компетенцией в области лесных отношений обладают исполнительные органы публичной власти на федеральном, межрегиональном (уровне федеральных округов), уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне. Однако в настоящее время статус окружных органов исполнительной власти законодательно не закреплен. В этой связи требуется уточнение позиции автора относительно правового статуса исследуемых им территориальных органов Федерального агентства лесного хозяйства.

2. Автор весьма аргументированно и доказательно анализирует функции такого субъекта управления в сфере лесного хозяйства как лесничество. Хотелось бы знать его мнение о месте в структуре органов управления лесничеств, их полномочиях и ответственности. То же самое можно сказать и о лесхозах, которые, очевидно, наделяются иными полномочиями, а также о предприятиях лесной промышленности.

3. В положении № 8, выносимом на защиту, диссертантом хорошо раскрыты важные особенности влияния цифровизации на компетенцию исполнительных органов власти, однако некоторые моменты требуют уточнения. Во-первых, в пункте 1, где говорится о необходимости дополнительных цифровых компетенций, не совсем ясно, какие именно компетенции требуются. Рекомендуется конкретизировать, например, речь идет о навыках работы с новыми технологиями или о необходимости глубоких знаний в области информационных технологий. Во-вторых, привлечение лесопользователей из бизнес-сообщества представляется

интересным шагом, но требуется более четкое пояснение, каким образом это может способствовать решению поставленных проблем. Следует уточнить, какие именно инициативы со стороны бизнес-сообщества могут быть эффективными в контексте цифровизации лесного хозяйства?

4. На наш взгляд, диссертация несколько отягощена выводами, которые автор делает в параграфах, главах, а затем большую часть воспроизводит в заключении. С одной стороны, стремление автора к подведению промежуточных итогов исследования является несомненным достоинством диссертации, но все же излишних повторов можно было бы избежать.

Отмеченные дискуссионные вопросы не должны рассматриваться как недостатки работы, и излагаются в качестве рекомендаций к дальнейшему продолжению работы над важной и интересной темой.

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.

Автореферат отражает основные положения диссертации и по своему содержанию ей соответствует. 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».

Диссертация Юлии Александровны Пегановой 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:

Заслуженный юрист Российской Федерации,
Доктор юридических наук, профессор,
Главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук»

_____ С.В. Запольский

«28» марта 2025 года

Подпись С.В. Запольского
удостоверяю
Ученый секретарь Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Института государства и права Российской академии наук
А.Г. Дубень

Сведения об официальном оппоненте:

Адрес: 119019, Россия, Москва, ул. Знаменка, д.10
Телефон: +7 (495) 691-33-81
E-mail: zpmoscow@mail.ru
Официальный сайт: http://igpran.ru/