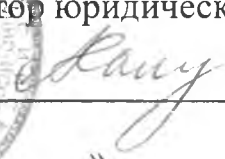


«Утверждаю»

И.о. директора

Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации,

доктор юридических наук, профессор

 А.Я. Капустин

« _____ » _____ 2017 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации на диссертацию

**Петропавловской Юлии Сергеевны «Правовая охрана земель от
негативного воздействия хозяйственной деятельности», представленную
на соискание ученой степени кандидата юридических наук по
специальности 12.00.06 – земельное право; прироресурсное право;
экологическое право; аграрное право**

Растущая антропогенная нагрузка на окружающую среду отрицательно сказывается на состоянии одного из важнейших природных ресурсов нашей страны – земли, а также почвы как ее составляющей, которая обладает уникальным свойством плодородия. При этом загрязнение, истощение и другие негативные изменения состояния земель вызывает, прежде всего, хозяйственная деятельность, особенно промышленность, строительство, транспорт, нефтедобыча, а устанавливаемые законодательством меры предотвращения указанных явлений зачастую не дают ожидаемого эффекта. Поэтому исследование правовых механизмов обеспечения баланса публичных и частных интересов в сфере использования земли, в том числе путем установления обоснованных экологических требований и осуществления контроля за их выполнением, остается актуальным.

В юридической литературе вопросам охраны земель уделяется определенное внимание, однако несоизмеримо меньшее, чем проблемам,

связанным с регулированием прав тех или иных субъектов на земельные участки. Имеющиеся исследования, как правило, касаются отдельных моментов, связанных с обеспечением правовой охраны данного природного объекта: например, охраны сельскохозяйственных земель, рекультивации, мелиорации земель, ответственности за нарушение экологического законодательства. Между тем имеются теоретические и практические проблемы более общего характера, требующие серьезного научного анализа – к их числу относится поиск оптимального соотношения специфических земельно-правовых способов обеспечения рационального использования и охраны земель и мер, применяемых для охраны земель и почв на основании законодательства об охране окружающей среды.

С этих позиций актуальность, теоретическая и практическая значимость кандидатской диссертации Ю.С. Петропавловской не вызывает сомнений.

Научная новизна представленной к защите диссертации определяется тем, что она является первым исследованием, в котором правовая охрана земель рассмотрена в точки зрения защиты их от последствий негативной хозяйственной деятельности.

Представляется в этой связи очень важной попытка диссертанта связать в своей работе природоохранный и природоресурсный подход к рассматриваемой проблеме, поскольку на сегодняшний день они различаются и в правовой науке, и в законодательстве, что, в свою очередь, не способствует выработке эффективных способов охраны земель и почв.

Диссертационное исследование Ю.С. Петропавловской является законченным научным произведением, которое носит самостоятельный и творческий характер, и отвечает требованиям, предъявляемым к квалификационным работам. Оно носит самостоятельный и творческий характер, содержит ряд интересных и заслуживающих внимание выводов.

Так, следует согласиться с автором диссертации в том, что законодательство в области охраны земель от негативного воздействия

характеризуется преобладанием правовых мер по восстановлению нарушенного состояния земель при явной недостаточности правовых мер по предупреждению и снижению негативного воздействия на земли, бланкетным характером норм при отсутствии корреспондирующим им требований в других нормативных документах, недостаточность мер по охране земель иных, кроме сельскохозяйственных земель, категорий, как и мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов к бережному отношению к землям (стр. 48-49).

Заслуживает поддержки вывод диссертанта о необходимости разработки нормативных актов, устанавливающих правовые, организационные, технические и иные требования к производственным процессам в целях предотвращения или минимизации их негативного воздействия на земли (стр. 12, 48, 67-68).

Разработанный Ю.С. Петропавловской и содержащийся в приложении к диссертации проект требований к охране земель и земельных участков от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, несомненно, обладает практической ценностью и может быть использован при подготовке такого рода документов.

Достоинством рассматриваемой работы является привлечение широкого круга нормативно-технических актов и анализ обширной судебной практики, на которые диссертант опирается в своих рассуждениях и выводах.

Структура диссертации логична и отвечает целям и задачам исследования. Следует отметить хороший научный язык, четкий и последовательный стиль изложения.

Вместе с тем диссертация Ю.С. Петропавловской несвободна от ряда недостатков и спорных положений.

1. Исследуя правовые отношения в области охраны земель от негативного воздействия хозяйственной деятельности, диссертант оставляет в стороне вопрос об их месте в системе отраслей и институтов права и законодательства. Известно, что точки зрения ученых, специализирующихся

в области экологического и земельного права, по поводу соотношения природоресурсного и природоохранного законодательства не совпадают; собственной позиции по данной проблеме автор не высказывает. Между тем от данных теоретических положений напрямую зависит выбор подхода к решению поставленных диссертантом задач исследования. При этом подход, используемый Ю.С. Петропавловской, представляется недостаточно четким, что проявляется в целом ряде положений и выводов, содержащихся в диссертации.

2. Диссертант в контексте проводимого ею исследования предлагает определить хозяйственную деятельность как деятельность, связанную с производством продукции (работ, услуг), в которой земля выступает в качестве пространственного базиса и (или) основного средства производства (стр.61). Однако совершенно очевидно, что при осуществлении такой деятельности хозяйственные субъекты *используют* земли, поэтому к ним предъявляются требования *рационального использования* земель.

Следует отметить, что применяемые по отношению к природным ресурсам понятия «охрана» и «рациональное использование» не являются идентичными, но автор не сделала попытки разграничить эти понятия применительно к теме своей работы. О рациональном использовании земель упоминается только на стр.102 в отношении земель сельскохозяйственного назначения. Между тем отдельные правовые меры, рассматриваемые автором в качестве направленных на охрану земель, следует отнести к обеспечивающим рациональное использование земли как природного ресурса. Так, устанавливаемые законодательством меры по предупреждению неиспользования тех же сельскохозяйственных земель имеют целью сохранение прежде всего хозяйственно-полезных свойств земли – таких как почвенное плодородие, - и получение максимального экономического эффекта от имеющихся в стране ресурсов плодородных земель, пригодных для ведения сельского хозяйства. И данная цель не только не совпадает с задачами сохранения окружающей природной среды, но может ей и

противоречить; при этом, например, зарастание земель сорными растениями, о котором Ю.С.Петропавловская упоминает как о проблеме охраны земель (с.99-100), на самом деле создает угрозу именно хозяйственной ценности земли, но может не влиять на качество окружающей природной среды или даже улучшать его.

3. Автором предлагается правовые требования по охране земель от негативного воздействия хозяйственной деятельности конкретизировать и систематизировать применительно: к отдельным видам деятельности; к отдельным стадиям ее осуществления; к природным условиям осуществления указанной деятельности; к землям отдельных категорий, - и соответствующие нормы поместить в главе II «Охрана земель» Земельного кодекса Российской Федерации (стр.13-14).

Однако установление требований в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, включая отдельные стадии строительства и эксплуатации объектов, составляет прерогативу Федерального закона «Об охране окружающей среды», содержащего специальную главу VII, нормами которой которого закреплены основные такие требования. Поскольку диссертант не определяет конкретной структуры и содержания статей, которые должны, по ее мнению, войти в главу II Земельного кодекса РФ, то возникают опасения, что реализация этого предложения приведет к ненужному дублированию положений указанных законов.

4. Обращает на себя внимание допускаемое диссертантом не точное употребление отдельных юридических терминов. Так, разработанный ею и приводимый в приложении к диссертации проект называется «Требования к охране земель и земельных участков от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности». Но в земельном праве не существует понятия «охрана земельных участков», поскольку земельный участок – это недвижимая вещь, объект права собственности и иных прав на землю; в

качестве же природного объекта и природного ресурса, подлежащего охране, выступает именно земля (а также ее важнейший компонент – почва).

5. Автор диссертационной работы неоднократно называет размещение, проектирование, строительство, ввод в эксплуатацию, эксплуатацию и вывод из эксплуатации объектов стадиями хозяйственной деятельности (например, на стр.78), хотя они представляют собой стадии только одного из видов такой деятельности, а именно возведения объектов капитального строительства; иная хозяйственная деятельность (такая как транспортные перевозки, производство сельскохозяйственной продукции, лесоразведение) на указанные стадии не делится, причем отдельные виды такой деятельности вообще не связаны с возведением каких-либо объектов.

Из этого неточного посыла следует и столь же нечеткий вывод Ю.С. Петропавловской о необходимости ограничения площади земельных участков, предоставляемых для использования в хозяйственной деятельности (стр.81-83). Положение о необходимости нормирования размеров земельных участков заслуживает безусловной поддержки, но только в отношении земельных участков, отводимых под производственные объекты. В иных случаях ограничение площадей предоставляемых земельных участков вовсе не способствует их рациональному использованию. Более того, в ряде случаев законодательством устанавливаются минимально допустимые размеры образуемых новых земельных участков – например, в отношении земель сельскохозяйственного назначения (см. ч.1 ст.4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Приведенные выше замечания не снижают общей положительной оценки, которой заслуживает диссертационное исследование Ю.С. Петропавловской. Его основные положения и выводы отражены в автореферате и в публикациях автора.

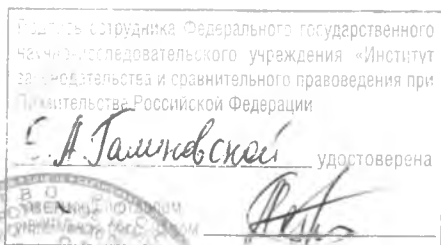
Представленная на отзыв диссертационная работа соответствует требованиям п.9 Положения о порядке присуждения ученых степеней (утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от

24.09.2013 г. № 842), предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, а ее автор – Петропавловская Юлия Сергеевна – заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право.

Проект отзыва подготовлен ведущим научным сотрудником отдела природоресурсного законодательства, кандидатом юридических наук Е.Л. Мининой; отзыв обсужден и одобрен на заседании отдела природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации 10 мая 2017 г. (протокол № 13).

И.о. заведующего отделом
природоресурсного законодательства

Е.А. Галиновская



Отдел природоресурсного законодательства
Института законодательства и сравнительного
Правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, Москва, ул. Б. Черемушkinsкая, д. 34.
Тел. 8 (495) 719-77-09, электронный адрес: nat-resources@izak.ru