

УТВЕРЖДАЮ»



Директор ИГП РАН,
Член-корреспондент РАН

А.Н. Савенков

7 июня 2019 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук на диссертацию Федоровой Натальи Сергеевны по теме: «Правовой механизм использования водных биологических ресурсов в России», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06. – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право в Диссертационный совет Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34).

Диссертация Н.С. Федоровой является самостоятельным исследованием теоретических и практических аспектов реализации правового механизма использования водных биологических ресурсов в Российской Федерации. В целом исследование выполнено на достаточно высоком научном уровне. Актуальность темы диссертации обусловлена потребностями оценки состояния и выявления дефектов правового регулирования в данной сфере и совершенствования на этой основе законодательства и практики его применения.

Необходимо отметить, что интенсивное и в то же время рациональное использование биологических ресурсов помогает эффективному решению одной из основных для современного общества проблем – проблемы обеспечения физической и экономической доступности продовольствия. В этом контексте рыбохозяйственный комплекс страны играет одну из ключевых ролей в обеспечении продовольственной безопасности и насыщении рынка качественными продуктами. Производимые им продукты

питания являются одним из базовых компонентов жизнеобеспечения населения в качестве источника животного белка и витаминов. Поэтому вопросы исследования правового регулирования отношений, возникающих в процессе использования, охраны и воспроизводства водных биологических ресурсов, являются чрезвычайно актуальными и недостаточно разработанными в доктрине природоресурсного права.

Научные исследования, проведенные после вступления в силу Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон о рыболовстве), главным образом были посвящены вопросам противодействия незаконной добыче водных биоресурсов, уголовной ответственности за посягательства на водные биологические ресурсы и криминологическим аспектам данных деяний (диссертации Ю.А. Ляшевой, Е.П. Ильиной, Ю.Б. Самойловой). В диссертации М.А. Черкаевой (2012 г.) водные биологические ресурсы рассматриваются как объекты гражданских прав в Российской Федерации, а работа Е.С. Рязановой (2005 г.) затрагивает вопросы налогообложения пользования водными биологическими ресурсами. Таким образом, специального монографического исследования, направленного на всестороннее рассмотрение правового механизма использования водных биологических ресурсов, до настоящего времени не проводилось, что подтверждает научную новизну и значимость представленной диссертационной работы.

Помимо традиционных проблем рыболовства, во многом вызванных ухудшением состояния морских экосистем, существует также ряд других проблем, связанных с недоиспользованием определенных видов водных биологических ресурсов. Так, одним из отрицательных факторов современного рыболовства является смещение промысловых усилий на наиболее ценные промысловые биоресурсы, что приводит к нарушению равновесия в морских экосистемах – ценные виды рыб замещаются малоценными, снижая в последующем эффективность рыболовства.

Совершенствование правового механизма использования водных биологических ресурсов необходимо, в частности, для решения названной проблемы, что также подтверждает важность проведенного исследования.

Таким образом, рассматриваемая диссертация на тему «Правовой механизм использования водных биологических ресурсов в России» является на современном этапе развития общества актуальной, востребованной и, кроме того, полностью соответствует задачам совершенствования правового регулирования в рассматриваемой сфере в целях решения провозглашенных на государственном уровне задач развития рыбного хозяйства Российской Федерации.

Представляется удачной структура диссертации. Она позволяет последовательно и достаточно полно раскрыть важнейшие вопросы темы.

В главе 1 обстоятельно исследованы основные элементы правового механизма использования водных биологических ресурсов в России. Достоинством является то, что автором проводится анализ содержания основных понятий, употребляемых в отраслевых нормативных актах, таких как «природопользование», «рациональное использование природных ресурсов», «использование водных биологических ресурсов», «сохранение водных биоресурсов», выявляется их соотношение между собой (с. 28–30).

В работе также приводятся общетеоретические взгляды на содержание понятий «механизм правового регулирования», «правовой механизм», «правовое средство», а также проводится их сравнение.

На основании проведенного анализа действующего законодательства автором сформулировано понятие правового механизма использования водных биоресурсов, которое заслуживает внимания, и раскрыто содержание составляющих его правовых средств: общий допустимый улов, квоты, договорные и разрешительные средства, а также ограничения и приостановление вылова водных биоресурсов (положение 1, выносимое на защиту).

Автором указывается на необходимость закрепления на уровне федерального закона критериев отнесения водных биоресурсов к перечню видов, по которым устанавливается общий допустимый улов (положение 2, выносимое на защиту, с. 10, 41). Однако диссертант не доказала, что механический перенос этих критериев из приказа Минсельхоза России в федеральный закон позволит обеспечить единообразный и комплексный подход к формированию данного перечня и более эффективно и рационально подойти к вопросу охраны и использования водных биологических ресурсов, имеющих промысловое значение.

При проведении исследования Н.С. Федорова не обходит стороной дискуссионные теоретические вопросы, в частности, вопрос о правовой природе договоров в области рыболовства. Рассмотрев взгляды различных ученых, диссертант высказывает свою точку зрения, согласно которой указанные договоры нельзя отнести в целом ни к гражданско-правовым, ни к публично-правовым (с. 47–49). С авторской позицией о двойственной природе таких договоров можно в целом согласиться, хотя ее аргументация не всегда достаточно обоснована (см. замечание 1).

Следует положительно оценить и предложение автора о внесении в Государственный рыбохозяйственный реестр сведений о недобросовестных пользователях водных биоресурсов, разработке соответствующих критериев отнесения субъектов к недобросовестным пользователям, а также о законодательном закреплении правовых последствий включения юридических и физических лиц в указанный реестр (положение 6).

В главах 2 и 3 работы рассматриваются такие правовые средства, как разрешения и договоры в сфере использования водных биологических ресурсов, их виды, содержание, случаи их применения при осуществлении различных видов рыболовства, а также их недостатки с позиций правоприменения.

В главе 3 диссертации фактически впервые проанализированы изменения закона о рыболовстве, вступившие в силу лишь с 1 апреля 2018 г.,

согласно которым договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов был разделен на три подвида в зависимости от комбинации видов квот, получаемых конкретным хозяйствующим субъектом, и выявлены существенные условия этих договоров и возникающие на практике проблемы с их исполнением (с. 100–117). В этом также проявляется научная новизна исследования.

В главе содержится также интересный анализ иных договорных конструкций использования водных биоресурсов, результаты которого наглядно представлены в Приложении 1 к диссертации (с. 192–195), в том числе и такого относительно нового вида договора, как договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели (с. 135–143). Однако хотелось бы, чтобы автор не ограничилась указанием на сложную процедуру заключения договора, что сдерживает стремление предпринимателей получить инвестиционные квоты, но и внесла предложения по ее упрощению.

Заслуживает поддержки предложение автора по совершенствованию договора пользования водными биоресурсами в части конкретизации прав и обязанностей сторон по договору (положение 5, выносимое на защиту).

Глава 4 посвящена характеристике правового регулирования свободного и бесплатного использования водных биоресурсов. При этом при исследовании отношений по осуществлению свободного и бесплатного любительского и спортивного рыболовства диссертант не ограничивается анализом действующих норм, а рассматривает также перспективы данного вида использования водных биоресурсов, вытекающие из Федерального закона от 25 декабря 2018 г. № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступающего в силу с 1 января 2020 г.

Говоря о диссертации в целом, можно отметить, что ее безусловным достоинством является то, что в ней проводится анализ проектов нормативных правовых актов, планируемых к принятию в целях ликвидации

существующих законодательных пробелов. Существенное научное и практическое значение имеет исследование проблем правоприменительной практики, и в первую очередь решений судов различной юрисдикции по спорам, затрагивающим деятельность в сфере рыболовства. Все это подтверждает обоснованность и достоверность большинства выводов, содержащихся в диссертации, причем не только в положениях, выносимых на защиту (по некоторым из которых есть вопросы), но и в тексте самой работы.

Вместе с тем наряду с отмеченными достоинствами диссертационной работы Н.С. Федоровой в ней имеется ряд дискуссионных положений.

1. В тесно связанных между собой положениях 3 и 4, выносимых на защиту, диссертант говорит об осуществлении одной из сторон договоров в области рыболовства «полномочий по контролю и надзору (по отношению к другой стороне)», рассматривая это как отношения «власти и подчинения» (с. 10–11, 51, 105–108).

Представляется, что автор здесь смешивает обычный контроль за соблюдением условий договора использования водных биоресурсов, договора пользования рыболовным участком и др. и федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, т.е. надзор за соблюдением обязательных требований на водных объектах рыбохозяйственного значения. В первом случае орган государственной власти как сторона договора действует от имени собственника водных биоресурсов (на это указывает и диссертант на с. 51) и не имеет по отношению к другой стороне договора властных полномочий, требования об устранении каких-либо нарушений предъявляются строго в рамках заключенного договора. Во втором случае надзор – это функция управления, т.е. здесь действительно имеют место отношения власти и подчинения. Выполнение этой функции должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В связи с этим представляется спорным

предложение о передаче надзорных функций в данной сфере от Росрыболовства к Росприроднадзору.

В этих же выводах (3 и 4) автор высказывает негативное отношение к праву уполномоченного органа в одностороннем порядке расторгать договор пользования водными биоресурсами и предлагает «закрепить возможность принудительного расторжения договоров исключительно в судебном порядке» (с. 10, 113–117). Однако, как указывает сама Н.С. Федорова, такое право есть у уполномоченного органа лишь «в случаях, предусмотренных законодательством». По общему же правилу расторжение договора согласно ст. 33.5 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» осуществляется в соответствии с гражданским законодательством, которое, в свою очередь, говорит об изменении или расторжении договора по требованию одной из сторон по решению суда (п. 2 ст. 450 ГК РФ). Представляется, что диссертанту следовало бы более четко выразить свою позицию по данному вопросу.

2. Несмотря на то что в работе присутствует параграф, посвященный довольно детальному анализу правового регулирования в указанной сфере в зарубежных странах, из него не ясно, какие из применяемых в них правовых средств доказали свою большую эффективность на практике в сравнении с аналогичными средствами, применяемыми в Российской Федерации, и почему. Не раскрыто также положение о влиянии на неэффективность правовых средств в России «менталитета населения и некоторых негативных тенденций жизни нашего общества (правовой нигилизм, монополизм, коррупция)» (с. 18 автореферата). Единственным сравнением в работе, имеющим отношение к данному тезису, является указание на факт предоставления в США лицензии на осуществление любительского и спортивного рыболовства на платной основе и о несовместимости такого подхода с российским менталитетом (с. 153–154 диссертации). Таким образом, данная позиция автора является недостаточно обоснованной.

3. В диссертации следовало бы уделить больше внимания вопросам, связанным с правовой охраной водных биоресурсов и их среды обитания в процессе осуществления рыболовства. Данная проблематика является одной из важнейших для рассматриваемой сферы правового регулирования и от уровня ее проработки в законодательстве зависит не только обеспечение продовольственной безопасности, но и сохранение биоразнообразия. Автор в начале работы кратко говорит об обязанностях по охране водных биоресурсов, подчеркивает, что «добыча водных биологических ресурсов может быть в максимально возможных из допустимых объемов при условии их охраны» (с. 31). Однако в последующих главах этот тезис не получил развития.

4. Следовало бы более подробно рассмотреть существующие в России виды рыболовства в целях выявления проблемных моментов в законодательстве. Например, заслуживает внимания осуществление правового регулирования вылова китообразных в учебных и культурно-просветительских целях, так как данная проблема является чрезвычайно актуальной не только в Российской Федерации, но и во многих зарубежных странах.

5. Одним из недостатков с позиции правоприменения автор считает закрепленное в Законе о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов императивное требование о том, что добытые (выловленные) при осуществлении рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях водные биоресурсы после проведения этих работ подлежат возвращению в среду обитания либо уничтожению (если физическое состояние таких водных биоресурсов не позволяет вернуть их в среду обитания).

Диссертант высказывает предложение о закреплении на законодательном уровне иных возможностей научно-исследовательских организаций по распоряжению такими водными биоресурсами, например, возможности продажи водных биоресурсов рыбоперерабатывающим предприятиям. В целях недопущения злоупотребления данным правом

диссертант предлагает сделать перечень случаев такого распоряжения исчерпывающим и закрепить на подзаконном уровне обязанность таких организаций по предоставлению в Росрыболовство соответствующей отчетности (с. 77–83). Однако представляется, что предложенный механизм не исключает коррупциогенного воздействия и возникновения различного рода злоупотреблений в указанной сфере, а также не носит компенсационной направленности на восстановление популяции изымаемых в научно-исследовательских и контрольных целях водных биоресурсов и поэтому нуждается в более детальном осмыслении и проработке.

6. В положении 7, выносимом на защиту, автором справедливо указывается на сложную структуру и множественность нормативных правовых актов, предоставляющих коренным малочисленным народам (КМН) право на осуществление традиционного рыболовства, а также на необходимость прямого указания этого права КМН в законе о рыболовстве. Это, безусловно, важно. Однако важнее было бы предложить способы решения упомянутых в диссертации проблем осуществления данного вида рыболовства. Таких, как необходимость первоочередного преимущественного выделения участков для осуществления традиционного рыболовства, богатых водными биологическими ресурсами (по сравнению с другими субъектами, осуществляющими указанную деятельность на платной основе), в местах проживания коренных малочисленных народов, определение механизма подтверждения проживания представителей коренных малочисленных народов на территории осуществления традиционного природопользования, а также выделения достаточных для осуществления традиционного природопользования квот на вылов особо ценных водных биологических ресурсов (с. 161–162).

Сделанные замечания не влияют на высокую оценку работы в целом, которая носит как научно-теоретический, так и прикладной характер. Содержание диссертационной работы свидетельствует о новизне, теоретической обоснованности и практической значимости большинства

выносимых на защиту положений и иных выводов, изложенных в работе. Диссертационное исследование Н.С. Федоровой вносит существенный вклад в развитие науки природоресурсного и экологического права. Содержание автореферата соответствует положениям диссертации. Основные результаты исследования нашли отражение в опубликованных Н.С. Федоровой статьях. Выводы и предложения, обоснованные в диссертации, могут быть использованы в законопроектной работе, научной и преподавательской деятельности.

Принимая во внимание изложенное, Институт государства и права РАН полагает, что исследование Н.С. Федоровой по теме «Правовой механизм использования водных биологических ресурсов в России» и его результаты отвечают требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, содержащимся в Положении о порядке присуждения ученых степеней, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 года № 842, а его автор Наталья Сергеевна Федорова заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право.

Отзыв подготовлен кандидатами юридических наук Н.С. Куделькиным и Т.В. Редниковой, обсужден и одобрен на заседании сектора экологического, земельного и аграрного права ИГП РАН 6 июня 2019 г. (протокол № 13).

Ио заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор

В.В. Устюкова

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)

Адрес: 119019 Москва, ул. Знаменка, д. 10

Телефон: +7 495 691 3381

Факс: +7 495 691 8574

E-mail: igpran@igpran.ru

Сайт: www.igpran.ru

Людмила Устюкова за
Начальник отдела кадров
07.06.2019г.

