

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Диссертационного совета Д. 503.001.02

**на базе Федерального государственного научно-исследовательского
учреждения «Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации»
на соискание ученой степени кандидата юридических наук**

Аттестационное дело № _____

Решение диссертационного совета от 24 июня 2019 г. № 6

О присуждении Федоровой Наталье Сергеевне, гражданке Российской
Федерации, ученой степени кандидата юридических наук

Диссертация «Правовой механизм использования водных биологических ресурсов в России» по специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право принята к защите 17 апреля 2019 г., протокол № 4, диссертационным советом Д.503.001.02 на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская д.34), созданным в соответствии с приказом Минобрнауки России от 09.04.2013 № 192/нк.

Соискатель, Федорова Наталья Сергеевна, 1993 года рождения, в 2015 году с отличием окончила Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) по специальности «Юриспруденция». В период с 2015 по 2018 год обучалась в аспирантуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по специальности 12.00.06 –

земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право. В 2018 г. была присвоена квалификация «Исследователь. Преподаватель-исследователь».

Работает старшим преподавателем на кафедре «Экономическая теория и менеджмент» Российской открытой академии транспорта Российского университета транспорта (МИИТ) (125190, г. Москва, Часовая ул., д. 22/2), преподает правовые дисциплины.

Диссертация выполнена в отделе экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Научный руководитель – Сиваков Дмитрий Олегович, кандидат юридических наук, работает ведущим научным сотрудником в отделе экологического и аграрного законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Официальные оппоненты:

Волков Геннадий Александрович, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (119991, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13-14 (4-й учебный корпус);

Романова Ольга Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (125993 г. Москва, ул. Садовая-Кудринская д.9)

дали положительные отзывы на диссертацию.

В отзыве Г.А. Волкова обращается внимание на то, что:

1) В первой главе 1-й и 3-й параграфы посвящены исследованию правового механизма использования водных биоресурсов в историческом и

сравнительно-правовом аспекте. Представляется, что структура первой главы была бы логически более правильной, если бы 2-й и 3-й параграфы поменять местами.

2) В выводе 1, вынесенном на защиту (с. 9), дано определение правового механизма использования водных биоресурсов как систему правовых средств, т.е. по смыслу данного определения правовой механизм представлен в *статике*.

Вместе с тем, на с. 35 соискатель, соотнося общетеоретическое понятие механизма правового регулирования с правовым механизмом использования водных биоресурсов, констатирует, что «правовой механизм» является специальным (условно-отраслевым, или подотраслевым) понятием, что он является способом регулирования конкретных правоотношений в *динамике*, в том числе правоотношений в области использования водных биоресурсов.

Вместе с тем, содержание диссертация свидетельствует, что правовой механизм использования водных биоресурсов рассмотрен не только в «статике», но и в «динамике», что нивелирует недостаток определения в выводе 1.

3) На с. 86 аквакультуре (рыбоводству), как одному из видов деятельности в области использования водных биоресурсов, посвящено менее 1 страницы, что явно диссонирует с другими рассмотренными видами и требует пояснения.

В отзыве О.А. Романовой отражены следующие замечания:

1) Предложенная идея о передаче полномочий по контролю (надзору) за соблюдением природопользователями положений законодательства в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов от Росрыболовства Росприроднадзору требует уточнений. Автором не раскрывается, каким образом Росприроднадзор будет осуществлять переданные ему полномочия и кому он будет подотчетен, учитывая, что Росрыболовство находится в ведении Министерства сельского хозяйства РФ, а Росприроднадзор – в

ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

2) Автором недостаточно обоснован полезный правовой результат при реализации положения о разграничении прав и обязанностей сторон договора пользования водными биоресурсами.

3) Пояснений требует тезис автора о введении в Государственный рыбохозяйственный реестр новой формы (3.5.5), в которой будет содержаться документированная информация о недобросовестных пользователях водными биоресурсами. Предлагается пояснить, какие конкретно сведения о нарушителях будут отображаться в реестре, и каким субъектам в каком порядке будет обеспечиваться доступ к такой информации.

Ведущая организация – федеральное государственное бюджетное учреждение науки **Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)** (119019 Москва, ул. Знаменка, д.10) в своем положительном заключении, подписанном исполняющим обязанности заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права ИГП РАН, доктором юридических наук, профессором В.В. Устюковой и утвержденном директором ИГП РАН, членом-корреспондентом РАН А.Н. Савенковым указала на то, что диссертация Н.С. Федоровой является самостоятельным комплексным исследованием теоретических и практических аспектов реализации правового механизма использования водных биологических ресурсов в Российской Федерации. Содержание 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. Выводы и предложения, обоснованные в диссертации, могут быть использованы в законопроектной работе, научной и преподавательской деятельности.

В критической части отзыва отмечается, что:

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 в 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, с. 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 с целью 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.

б) 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 достаточных для осуществления традиционного природопользования квот на вылов особо ценных водных биологических ресурсов (с. 161 –162).

Соискатель имеет 5 опубликованных работ, в том числе по теме диссертации – 5, опубликованных в рецензируемых научных изданиях - 3. Общий объем опубликованных работ составляет - 2,36 п. л. Публикации соискателя представляют собой научные статьи, содержащие теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего правоотношения в области использования водных биологических ресурсов.

Наиболее значимые работы по теме диссертации:

1. Федорова Н.С. Договорные и разрешительные способы регулирования в области рыболовства и вопросы их совершенствования // Аграрное и земельное право. – 2017 г. – № 04 (148). – с. 52-56. – 0,53 п.л.

2. Федорова Н.С. Новое в законодательстве о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов // Аграрное и земельное право. – 2017 г. – № 11 (155). – с. 69-75. – 0,45 п.л.

3. Федорова Н.С. К вопросу о совершенствовании правового механизма регулирования использования водных биоресурсов // Право и государство: теория и практика. – 2018 г. – № 4 (160). – с. 97-103. – 0,69 п.л.

4. Федорова Н.С. Совершенствование механизма правового регулирования использования водных биоресурсов // Материалы международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАН, 19 июня 2018 г.): [сборник] / отв. ред. В.В. Устюкова, Т.В. Редникова, О.А. Самончик, Ю.А. Каспрова. – М.: ИГП РАН, 2018. – с. 269-275. – 0,44 п.л.

5. Федорова Н.С. Роль разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов в правовом механизме использования водных биоресурсов // Предпринимательство и инновационная деятельность: зарубежный опыт и российские особенности: материалы Международной научно-практической конференции (октябрь 2018 г.) / под ред. Степанян Т.М. – Ярославль: Канцлер, 2018. – с. 149-152. – 0,25 п.л.

На диссертацию и автореферат поступили положительные отзывы:

1) Профессор кафедры частного права Государственного университета управления, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН Е.И. Майорова в своем отзыве на автореферат отметила, что в работе большое внимание уделяется принятым в последнее время изменениям в Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», в том числе исследован новый вид договора – договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели (стр. 23 автореферата). При этом, недавно (01 мая 2019 г.) был принят новый поправочный закон, которым в Закон о рыболовстве введен новый вид

договора – договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях. Однако в диссертационном исследовании автор не рассматривает названный вид договора, хотя бы в виде законопроекта. В связи с этим, хотелось бы узнать мнение диссертанта о новом виде договора.

2) Ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук Д.Б. Горохов отметил, что в шестом положении, выносимом на защиту, диссертантом предлагается заносить недобросовестных пользователей водными биоресурсами в специальную форму Государственного рыбохозяйственного реестра в целях введения моратория на их допуск к заключению договоров и/или выдачи разрешительных документов сроком на три года. Представляется, что такое новшество может поспособствовать развитию коррупции и привести к монополизму в области рыболовства.

3) Доцент кафедры земельного права ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», кандидат юридических наук, доцент Д.Н. Конокотин указал, что в работе недостаточно рассмотрены права иностранных граждан на вылов водных биоресурсов на территории нашей страны.

4) Старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук В.И. Кузнецов указал: 1. Исследователем поставлены 8 задач, решение которых направлено на достижение поставленной основной цели: разработка концептуальных (ожидаемых теорией и практикой) предложений по совершенствованию правового механизма использования водных биоресурсов, которые смогли бы поспособствовать рациональному использованию водных биоресурсов. Однако в автореферате в явном виде

нет ответа на вопрос, в чем состоят концептуальные предложения по совершенствованию правового механизма использования водных биоресурсов.

2. Можно полагать, что вынесенное на защиту определение понятия «правовой механизм использования водных биоресурсов», представляющий собой установленную законодательством систему правовых средств, действующих в определенной последовательности и направленных на рациональное использование названных природных и продовольственных ресурсов с учетом интересов государства и общества. Между тем во втором параграфе автореферата автор утверждает, что им выведено понятие правового механизма использования водных биоресурсов, под которым понимается совокупность правовых средств, действующих во взаимосвязи друг с другом в определенной последовательности («цепочке») и с помощью которых обеспечивается рациональное использование названных природных и продовольственных ресурсов с учетом интересов государства и общества.

3. В рамках правового механизма использования водных биоресурсов выделено такое правовое средство как предоставление в определенных законом или подзаконными нормативными правовыми актами случаях права на вылов водных биоресурсов без каких-либо процедур и правоустанавливающих документов отдельным категориям населения (коренным малочисленным народам, рыбакам-любителям). При этом условия осуществления коренными малочисленными народами традиционного рыболовства без каких-либо процедур и правоустанавливающих документов закрепляются в многочисленных подзаконных нормативных правовых актах (правилах рыболовства), но отсутствуют в Законе о рыболовстве. В силу важности данного права для его обладателей предлагается внести соответствующие изменения в Закон о рыболовстве. С этим утверждением трудно согласиться. Названный Закон в п. 3 ст. 25 наделил федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства полномочием по установлению правил рыболовства в целях

обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. При этом пределы регулирования названным федеральным органом исполнительной власти ограничены п. 1 и 2 указанной статьи, обеспечивая таким образом баланс публичный и частных интересов. Поэтому представленный в автореферате аргумент (с. 25) об условии единоличного осуществления гражданином, относящимся к КМНС, рыболовства в местах традиционного проживания малочисленных народов не выглядит достаточно обоснованным.

5) Доцент кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости ФГБОУ ВО «Московский государственный университет геодезии и картографии» (МИИГАиК), кандидат юридических наук Е.В. Марьин отметил, что правовой основой диссертационного исследования автор избрал федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, правоприменительные акты исполнительных органов власти, судебную практику, а также источники права зарубежных стран. Рекомендуется уточнить о каких источниках идет речь применительно к зарубежным странам, как это сделано в отношении источников права России. Также необходимо уточнить, какое место в теоретическом понятии правового механизма использования водных биоресурсов занимают правоотношения по такому использованию, как их можно классифицировать, а также акты реализации прав и обязанностей, в том числе судебные акты (положение № 1, выносимое на защиту). Необходимо уточнить позицию автора относительно места правоотношений по аквакультуре в механизме использования водных биоресурсов. Нуждается в пояснении научной новизны положение № 3, выносимое на защиту, в котором констатируются уже общеизвестные факты об особенностях договоров в области рыболовства. Следует дополнительно обосновать положение, относительно передачи полномочий по осуществлению государственного надзора над надлежащим исполнением сторонами условий договоров в сфере рыболовства Росприроднадзору, так

как это потребует существенных организационных и финансовых бюджетных затрат (положение № 4, выносимое на защиту).

Поступившие отзывы содержат оговорку о том, что изложенные замечания (комментарии, рекомендации, вопросы) имеют дискуссионный характер, не снижают достоинств научного исследования, не влияют на общий положительный вывод о полноте, самостоятельности и востребованности диссертационного исследования Н.С. Федоровой.

В отзывах отмечены актуальность выбранной соискателем темы исследования, достоверность, новизна и личный вклад автора в развитие экологической науки и в совершенствование отечественной правовой системы, соответствие диссертации и автореферата требованиям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842. Во всех отзывах предлагается присудить Н.С. Федоровой ученую степень кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их широкими достижениями в области экологического права, специализацией и сферой научных исследований, высоким профессиональным уровнем, наличием достаточного количества публикаций, в том числе, по теме диссертационного исследования, способностью определить ее научную и практическую значимость.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

– предложено доктринальное определение понятия «правовой механизм использования водных биологических ресурсов», раскрыты и оценены правовые средства, составляющие его содержание;

– доказана ключевая роль общих допустимых уловов и обоснована необходимость закрепления критериев их определения в Законе о рыболовстве;

– определена двойственная природа договоров в области рыболовства, показаны недостатки договорных конструкций и сформулированы предложения по их совершенствованию;

– обосновано предложение дополнить Государственный рыбохозяйственный реестр новой формой о недобросовестных пользователях водными биоресурсами в качестве основания для введения моратория сроком на три года на их допуск к заключению договоров и/или выдачи разрешительных документов;

– предложено закрепить в Законе о рыболовстве условия осуществления коренными малочисленными народами свободного и бесплатного традиционного рыболовства.

Теоретическая значимость исследования выражается в том, что диссертантом расширен круг научных знаний в теории экологического права, разработаны правовые дефиниции, которые дополняют и уточняют категориальный аппарат экологической правовой науки. В диссертации подробно исследованы и оценены правовые средства, обеспечивающие использование водных биологических ресурсов, раскрыта их правовая природа и взаимосвязь их условий.

Значение полученных соискателем результатов исследования для правоприменительной практики подтверждаются тем, что они могут быть использованы:

– в нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов власти;

– в правоприменительной практике субъектов правоотношений по использованию водных биоресурсов;

– в правотворческой работе по совершенствованию законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;

– в научно-исследовательской деятельности при исследовании правоотношений в области рыболовства, при подготовке учебной, учебно-методической литературы;

– образовательном процессе в рамках курса «Экологическое право» в высших и иных учебных заведениях

Оценка достоверности результатов исследования выявила, что сформулированные соискателем выводы и полученные результаты:

- основываются на фундаментальных научных разработках, выводах, предложениях ведущих ученых-юристов, специализирующихся в теории права, экологическом законодательстве, проблемах нормотворчества, в том числе в области использования водных биологических ресурсов;

- построены на сравнительно-правовом анализе результатов, полученных соискателем при изучении нормативно-правовой базы, законопроектов, материалов судебной практики, докладов, обзоров Росрыболовства.

Личный вклад соискателя состоит в разработке теоретических положений о понятии, содержании правового механизма использования водных биологических ресурсов, правовой природе договоров в области рыболовства, вносящих вклад в развитие экологической науки, экологического законодательства; в решении поставленных научных задач, раскрытии правовых проблем в исследуемой сфере и разработке предложений по совершенствованию действующего законодательства. Результаты научного исследования докладывались на научно-практических конференциях, отражены в публикациях и апробированы в образовательном процессе в Российской открытой академии транспорта Российского университета транспорта (МИИТ).

Диссертационный совет пришел к выводу, что диссертация Н.С. Федоровой является научной квалификационной работой, соответствующей специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право, отвечает требованиям, установленным

Положением о присуждении ученых степеней (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842).

На заседании 24 июня 2019 года диссертационный совет Д 503.001.02 по результатам публичной защиты принял решение присудить Наталье Сергеевне Федоровой ученую степень кандидата юридических наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в составе - 19 человек, из них 6 докторов наук по специальности - 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право, участвовавших в заседании, из 25 человек, входящих в состав совета, проголосовали: за - 17, против - 1, недействительных бюллетеней – 1.
