

ОТЗЫВ
официального оппонента
на диссертацию на соискание ученой степени
кандидата юридических наук Логуновой Марины Викторовны
на тему: «Ограничения оборотоспособности земельных участков
в публичных интересах»
по специальности 12.00.06 – «земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право»

Диссертация Логуновой Марины Викторовны является самостоятельным исследованием теоретических и практических аспектов ограничений оборотоспособности земельных участков. В целом исследование выполнено на достаточно высоком научном уровне, содержит научно обоснованные предложения.

Актуальность темы диссертации обусловлена поисками баланса при решении государственных задач между реализацией выполняемых государством публичных функций в области обороны, безопасности, транспорта и других с одной стороны, а с другой – по развитию рынков земли и вовлечению земель в оборот. Отсутствие в действующем законодательстве необходимой правовой определенности в вопросах отнесения земельных участков к ограниченным в обороте и изъятым из оборота также придает особую актуальность избранной автором проблематике.

Несмотря на имеющиеся работы, посвященные исследованию оборотоспособности земельных участков, остаются недостаточно разработанными вопросы содержания и видов публичных интересов, обеспечиваемых посредством ограничения оборотоспособности земельных участков; о функциях, выполняемых ограничениями оборотоспособности земельных участков; о критериях установления ограничений оборотоспособности земельных участков и соотношении таких ограничений с целями правового регулирования земельных отношений.

В диссертационной работе Логуновой М.В. ограничения оборотоспособности земельных участков впервые исследованы в качестве

правового средства с позиций его способности обеспечивать публичные интересы, баланс публичных и частных интересов, в также баланс публичных интересов различных видов.

К достоинствам работы следует отнести выявленные соискателем функции, выполняемые ограничения оборотоспособности земельных участков (положение 2, выносимое на защиту).

Поставленная цель по разработке теоретических положений, способствующих определению обоснованности установления ограничений оборотоспособности земельных участков с точки зрения их способности обеспечивать публичные интересы, баланс между различными видами публичных интересов, а также баланс между публичными и частными интересами, достигнута автором.

Цель и решенные задачи диссертационного исследования корреспондируют с положениями, выдвинутыми на защиту.

Структура диссертации является логичной, включающей все требуемые компоненты и позволяющей раскрыть необходимые для выполнения задач исследования вопросы. Работа состоит из введения, трех глав, включающих двенадцать параграфов, заключения и списка использованных источников.

В первой главе диссертации охарактеризованы основные имеющиеся в научной литературе трактовки понятия «публичный интерес». Автор делает вывод о том, что «правовое регулирование земельных отношений должно базироваться на понимании публичного интереса в широком смысле: и как государственного, и как общественного, и как совокупности частных интересов» (с. 22 – 23). При этом «формирование публичных государственных интересов в сфере использования земли в значительной степени обусловлено закрепленным в нормах права содержанием функций государства» (с. 25).

Значительное внимание в данной главе уделено классификации публичных интересов в использовании земли (с. 23 – 29), выявлен ряд функций, выполняемых правовой гарантией, обеспечивающей использование

и охрану земель в публичных интересах, заключающейся в сохранении отдельных видов земель в публичной собственности и собственности определенных видов субъектов (с. 34 – 38, 49 – 50, положение 2, выносимое на защиту). Автором сделан вывод о том, что по своей функциональной нагрузке сохранение отдельных видов земель в публичной собственности и собственности отдельных видов субъектов и ограничения оборотоспособности земельных участков формально представляют различные правовые средства, но выполняют одни и те же функции (с. 39 – 40). При этом ограничения оборотоспособности земельных участков являются правовым средством обеспечения (гарантией гарантии) сохранения отдельных видов земельных участков в публичной собственности и собственности отдельных видов субъектов (с. 38, 49, положение 1, выносимое на защиту).

Следует поддержать аргументированную позицию диссертанта о том, что «ограничение оборотоспособности носит *подчиненный, вспомогательный характер по отношению к иным элементам правового режима*» земельного участка (с. 44 – 45, положение 3, выносимое на защиту).

Предложена классификация оснований ограничений оборотоспособности в зависимости от обеспечиваемого публичного интереса (с. 55 – 56, положение 4, выносимое на защиту), от содержания (с. 56 – 57), от характера правового воздействия в отношении участников оборота (с. 65 – 66, положение 5, выносимое на защиту).

В параграфе 4 первой главы охарактеризовано развитие правового регулирования ограничений оборотоспособности земельных участков в различные исторические периоды, определены основные изменения и тенденции правового регулирования в данной сфере.

Во **второй главе** диссертационного исследования проанализированы проблемы отнесения к ограниченным в обороте земельных участков из состава земель лесного фонда, земельных участков в пределах особо

охраняемых природных территорий, ограничение оборота земельных участков, занятых объектами культурного наследия.

На основе анализа законодательства и правоприменительной практики автором сделан вывод о том, что в отношении некоторых видов объектов культурного наследия ввиду их специфических характеристик не всегда возможно четко определить их границы, что влечет объективные сложности в отнесении земельных участков к ограниченным в обороте по данному правовому основанию (с. 120). В связи с этим диссертантом предложено расширить сферу действия ограничений оборотоспособности земельных участков за счет отнесения к ограниченным в обороте земельных участков, расположенных в границах территории объекта культурного наследия (с. 122).

Исследуя нормы, регулирующие ограничение оборотоспособности земельных участков, предоставленных для обеспечения обороны и безопасности, занятых объектами космической инфраструктуры, диссертант приходит к выводу об отсутствии в законодательстве четких критериев и достаточной определенности для отнесения земельных участков к ограниченным в обороте по этим основаниям (с. 127, 130 – 131).

Положительной оценки заслуживает предложение автора о необходимости принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления решений о резервировании земельных участков, предназначенных для размещения объектов транспорта и автомобильных дорог при наличии необходимости установления запрета на их приватизацию (с. 151). Однако обращает на себя внимание отсутствие в работе каких-л. предложений по надлежащему применению или о необходимости внесения уточнений в пп. 7 п. 5 ст. 27 ЗК РФ.

Большое внимание автором уделено исследованию проблем ограничения оборотоспособности земельных участков, подвергшихся загрязнению. На основе анализа законодательства и судебной практики диссертант делает вывод об отсутствии единообразного подхода в

применении норм пп. 12 п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ, в том числе из-за неопределенности в правовом регулировании порядка подтверждения факта загрязнения земельного участка, что создает почву для споров и злоупотреблений, как со стороны уполномоченных органов, так и со стороны участников оборота (с. 159 – 160).

В этой связи диссертант обосновывает необходимость определить порядок подтверждения признания земельных участков ограниченными в обороте по данному правовому основанию при отсутствии решения о консервации. В качестве подтверждающих документов предложено принимать утвержденный проект рекультивации земель, либо заключение об оценке состояния земель и их дальнейшем использовании, подготовленное органами государственного земельного надзора, с учетом данных государственного мониторинга земель, результатов административного обследования объектов земельных отношений (с. 163 – 164).

В целом заслуживает поддержки позиция диссертанта о необходимости отображения в ЕГРН сведений об ограничении оборотоспособности земельных участков (с. 165, 168 – 169, положение 7, выносимое на защиту).

При рассмотрении в **главе третьей** диссертации особенностей реализации принципа единства судьбы земельных участков, ограниченных в обороте, и прочно связанных с ними объектов недвижимости, автором сделан обоснованный вывод о том, что не во всех случаях при решении законодателем вопроса о возможности приватизации ограниченного в обороте земельного участка соблюдается баланс частных и публичных интересов, а также обеспечивается публичный интерес как таковой (с. 176). В связи с этим диссертант предлагает скорректировать правила о запрете предоставления в частную собственность земельных участков, расположенных на территории закрытого административно-территориального образования, во втором поясе зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения и под объектами гидротехнических сооружений (с. 188 – 189).

Исследуя вопросы оборотоспособности земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения автор отмечает, что при установлении в законодательстве запрета на приобретение сельскохозяйственных угодий в собственность иностранными гражданами и лицами без гражданства имеет место конкуренция публичных интересов: интерес в обеспечении продовольственной безопасности как составляющей национальной безопасности, политический интерес, с другой стороны – интерес в обеспечении целевого использования земель сельскохозяйственного назначения (с. 199).

При изучении ограничений оборотоспособности лесных участков диссертант делает вывод о превалировании публичных интересов, направленных на развитие промышленности, размещение автомобильных дорог и обеспечение стабильности оборота земельных участков в качестве недвижимого имущества над публичным экологическим интересом (с. 205).

В **заключении** работы автором сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

К достоинствам диссертационного исследования следует отнести использование автором при его подготовке большого количества разнообразных источников, в том числе монографического и периодического характера, материалов судебной практики.

Представленная диссертация вносит определенный вклад в развитие науки земельного права. Также следует подчеркнуть практическую ценность работы, которая заключается в возможности применения основных положений и выводов в законотворческой деятельности, правоприменительной практике и в учебном процессе.

На основе проведенного исследования автором сформулированы и вынесены на защиту обоснованные выводы и теоретические положения, обладающие научной новизной и достоверностью (с. 10 – 14). Основные положения диссертационного исследования отражены в статьях,

опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Минобрнауки РФ. Автореферат отражает основные положения диссертации.

Вместе с тем, наряду с указанными достоинствами работы, в ней содержатся некоторые дискуссионные и недостаточно аргументированные положения.

1. Недостаточно четко сформулированным и обоснованным представляется положение б, выносимое на защиту.

2. Представляется спорным предложение диссертанта о закреплении в законодательстве подхода, в соответствии с которым должны ограничиваться в обороте земельные участки, расположенные в границах планируемых (вновь образуемых) территорий общего пользования (с. 143, 152, 218 – 219). Причем сам автор указывает, что законодательство не содержит такого основания для отказа в приватизации земельного участка, как «по причине использования его для других целей (государственных или публичных нужд)» (с. 142).

Думается, такой подход обоснован в случае планируемого размещения дорог федерального, регионального или местного значения на основе документов территориального планирования, документации по планировке территории и решений уполномоченных органов о резервировании земельных участков, но не в случаях планируемого размещения, например, парка или сквера.

3. В основном поддерживая предложение диссертанта о необходимости наделения сельскохозяйственных товаропроизводителей преимущественным правом покупки земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже (с. 193) и исключении преимущественного права субъекта РФ (с. 196, 201 – 202), надо отметить, что схожее предложение ранее уже высказывалось в научной литературе (см.: Устюкова В.В. Защита прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 2. С. 163 – 170).

4. Согласно ст. 1 Федерального закона от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» он регулирует отношения, связанные с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности гражданам Российской Федерации, а также иностранным гражданам и лицам без гражданства, являющимся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей, совместно переселяющимся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию. При этом участки предоставляются изначально в безвозмездное пользование, а далее могут быть предоставлены в собственность бесплатно (ст. 2). Таким образом, законом установлен не только запрет на совершение сделок гражданами по поводу предоставленных им «дальневосточных гектаров» с иностранцами, но и четко определен круг субъектов, которым изначально такие земельные участки могут предоставляться.

В связи с этим возникает вопрос, почему диссертант ни разу не упомянул в своей работе о том, что «дальневосточный гектар» предоставляется ограниченному кругу лиц?

5. Недостаточно аргументированным представляется предложение диссертанта об установлении в законодательстве запрета приватизации земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, на которых расположены леса (с. 210).

Тем не менее, указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования Логуновой М.В. Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода, а также критериям,

определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова,

Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 12.00.06 – «земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право» (по юридическим наукам).

Диссертация оформлена, согласно приложениям № 5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом соискатель Логунова Марина Викторовна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – «земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право».

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук



Контактные данные:

Тел.: + 7(495) 691-60-52, e-mail: ecolaw@igpran.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация: 12.00.06 – «земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право»

Адрес места работы:

119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук

Тел.: + 7 (495) 691-33-81, e-mail: igpran@igpran.ru