

**ОТЗЫВ официального оппонента  
на диссертацию на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук Ющенко Максима Сергеевича  
на тему: «Стратегическое планирование в системе мер  
правовой охраны озера Байкал»  
по специальности 5.1.2 – публично-правовые  
(государственно-правовые) науки**

Тема диссертационного исследования Ющенко Максима Сергеевича, несомненно, отвечает критериям теоретической и практической актуальности. В Российской Федерации действует множество документов стратегического планирования, направленных на охрану окружающей среды и определяющих официальную позицию и цели государства по определенному вопросу, а также практические мероприятия по их достижению в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Растущая значимость стратегического планирования в регулировании охраны окружающей среды сопровождается сохраняющимся недостаточным осмыслением места этого механизма в правовой охране окружающей среды, его соотношения с экологическим законодательством, сложной иерархической структуры документов стратегического планирования. Эти проблемы, а также, как отмечено в диссертации, «отсутствие стройного механизма правового регулирования охраны озера Байкал» (с. 4) снижают эффективность стратегического планирования как важного механизма реализации законодательства, а необходимость решения этих вопросов в науке экологического права и правотворческой деятельности подтверждают актуальность представленного диссертационного исследования.

Автор диссертации со всей убедительностью обосновал потребность в стратегическом планировании развития Байкальского региона. На фоне активной деятельности органов государственной власти по принятию документов стратегического планирования, по отношению к Байкалу она фактически не осуществляется. Предусмотренная этими документами государственная политика по отдельным направлениям охраны окружающей

среды, декларированные цели и приоритеты, не всегда совместимы и недостаточно конкретны для их реализации с учетом социально-экономической и экологической специфики региона. В этих условиях признавая уникальность природной экосистемы озера Байкал, разработка специального стратегического документа представляется логически обоснованной, в том числе по аналогии, к примеру, с Арктической зоной, по отношению к которой Стратегия развития утверждена Указом Президента РФ в 2020 году<sup>1</sup>.

Актуальность темы исследования также обусловлена невысоким вниманием современной науки экологического права к системному изучению положения дел в сфере стратегического планирования в целом, и полным отсутствием такого внимания к стратегическому планированию в системе мер правовой охраны озера Байкал. Действительно, диссертационные исследования, по отдельным вопросам затрагивающих тему правовой охраны озера Байкал, исчисляются единицами, а стратегическое планирование изучалось преимущественно экономическими науками.

Этот факт доказывает научную новизну самой темы диссертации Ющенко М.С. и ее научную значимость в системе правовых исследований стратегического планирования как механизма правовой охраны озера Байкал.

Анализируя современное состояние правового регулирования стратегического планирования по отношению к озеру Байкал, диссертант активно использует исторический метод исследования, творчески опирается на научные константы, выработанные наукой экологического, конституционного и административного права. Это подтверждает научную обоснованность выводов автора.

Достоверность, обоснованность и новизна выводов научного исследования подтверждается также впечатляющей эмпирической основой.

---

<sup>1</sup>Указ Президента РФ от 26.10.2020 N 645 (ред. от 27.02.2023) "О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года"

Так, нельзя не согласиться с впервые предложенной периодизацией деятельности по стратегическому планированию, так как она базируется на детальном анализе всех нормативных правовых актов, решений и практических действиях органов государственной власти, в исторической ретроспективе.

Также впервые, детально и творчески освещено множество документов, обеспечивающих направления и меры охраны окружающей среды не только субъектов РФ, в границах которых находится Байкальская природная территория, но и принятых на местном уровне (с. 41, 44 и далее). Вывод автора в Положении 6 о классификациях этих документов по различным критериям, тем самым, обладает научной новизной. Анализ перечисленных документов доказывают достоверность вывода об отсутствии единой концепции и общности их содержания (с. 52).

Положительной оценки заслуживает использование в диссертации для обоснования выводов зарубежный опыт охраны окружающей среды, а также указание на основные положения международных договоров РФ, соблюдение которых применительно к озеру Байкал является обязанностью РФ.

Нельзя не согласиться с предложениями автора о создании в Байкальском регионе особой модели экономики, стержень которой должны составить экологически благоприятные виды хозяйственной деятельности – органическое сельское хозяйство, экологический туризм. К этому списку можно добавить внедрение возобновляемых источников энергии. Эта задача с успехом может быть решена именно при помощи инструментария предложенной автором Стратегии развития Байкальского макрорегиона, с определением приоритетных, поддерживаемых государством видов деятельности, введением налоговых льгот и стимулированием инвестиций.

В работе выражены также и другие обладающие новизной и научно-обоснованные позиции автора относительно места, роли и содержания стратегического планирования охраны окружающей среды Байкальской природной территории. Диссертация обладает внутренним единством,

материал изложен в логической последовательности. Теоретические положения диссертации составляют личный вклад в решение важной задачи права по совершенствованию правового регулирования сохранения уникальной экологической системы озера Байкал, а также в решение задачи по дальнейшему развитию науки экологического права.

Вместе с тем, диссертация не лишена недостатков, а некоторые положения диссертации носят спорный характер.

1. Критикуя такой пробел в Законе «Об охране озера Байкал», сформулированный в Положении 2 (также с. 39-40), как отсутствие цели правового регулирования, автор приходит к выводу, что он может быть восполнен именно документами стратегического планирования. В частности, наиболее приемлемым документом, по мнению автора, может быть Указ Президента РФ о стратегии развития Байкальского макрорегиона с учетом того, что указы Президента РФ обладают юридической силой нормативного правового акта и могут приниматься по вопросам, не урегулированным законом. Однако, следует учесть, что многие виды документов стратегического планирования, в том числе утвержденные Указами Президента РФ, не носят постоянного характера, а сами указы по подавляющему мнению специалистов конституционного права являются подзаконными актами. Соответственно они не могут быть полноценной заменой закону. В этой связи автору предлагается дать разъяснения относительно собственного понимания постоянной цели правового регулирования охраны окружающей среды озера Байкал, которая могла бы быть интегрирована в текст закона исходя из действовавших ранее документов стратегического планирования по Байкалу (с. 31), действующих ныне (к примеру, с. 35, 40) и авторских предложений о целях стратегического планирования в Байкальском регионе. (с. 132)

2. В подробном исследовании вопроса об организации управления в Байкальском регионе в диссертации предложено внедрить модель стратегического управления хозяйственной деятельностью (с.85-86). По мнению автора, эта модель должна быть построена на дифференциации отраслей экономики по уровню их негативного воздействия на окружающую среду. Соответственно предприятия, «оказывающие недопустимое влияние» подлежат запрету либо приостановке до внедрения наилучших доступных технологий (НДТ). Встает вопрос, в чем заключаются особенности такой модели стратегического управления в сравнении с действующими предусмотренными экологическим законодательством сходными мерами: классификация источников загрязнения на категории, ответственность за превышение установленных нормативов, в том числе запрет на их эксплуатацию, обязанность предприятий I категории использовать НДТ.
3. В Положении 8 и по тексту диссертации (с. 105 и далее) предложены меры экономического стимулирования в целях снижения негативного воздействия на окружающую среду Байкальской природной территории. В частности, предложено ввести понятие «резидент Байкальского макрорегиона». Вместе с тем, разъяснений относительно цели, для которой может быть учрежден такой статус, преимущества резидента перед другими субъектами хозяйственной деятельности, иные особенности автором не даны.
4. В Главе 3 параграф 1 содержится развернутое изложение предлагаемой диссертантом Стратегии развития Байкальского макрорегиона. В его содержание включено обращение с отходами, накопленный экологический вред, меры снижения негативного воздействия на окружающую среды, в том числе на водные объекты. Нельзя не обратить внимание, что из предлагаемой Стратегии исключены вопросы природопользования, хотя «развитие

макрорегиона», которое звучит в названии Стратегии, предполагает не только охрану окружающей среды. Вместе с тем, к примеру, проблема охраны лесов, которые в экологической зоне отнесены к защитным, остается наиболее актуальной, в том числе в связи с растущим интересом к экономическому освоению региона, включая экологический туризм. В 2023 году прошла серия слушаний в Верховном Суде по вопросу лесопользования на Байкале. Встает вопрос о причинах исключения природопользования из предлагаемой Стратегии, а также позицию диссертанта о месте проблем природопользования в стратегическом планировании охраны окружающей среды.

Указанные замечания носят дискуссионный характер и не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М. В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки, а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, а также оформлена согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом, соискатель Ющенко Максим Сергеевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:  
Краснова Ирина Олеговна,  
доктор юридических наук, профессор

ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮ  
Специалист по кадрам  
Управления кадров

заведующий кафедрой земельного и экологического права  
Российского государственного университета правосудия

9 января 2024 года

Контактные данные:

тел.: 7 [REDACTED] 45, e-mail: i [REDACTED].ru

Специальность, по которой официальным оппонентом  
защищена диссертация:

12.00.06 – «земельное право; природоресурсное право; экологическое право;  
аграрное право»

Адрес места работы:

117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

Российский государственный университет правосудия, кафедра земельного и  
экологического права

Тел.: 7(495) 332-53-14; e-mail: kafzem@yandex.ru