

ОТЗЫВ

официального оппонента

на диссертацию на соискание ученой степени

доктора юридических наук Луновой Елены Викторовны

**на тему: «Право рационального природопользования: доктрина,
методология и практика»**

**по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые
(государственно-правовые) науки»**

Актуальность темы диссертационного исследования. Выбор темы исследования диссертанта обуславливается, с одной стороны, необходимостью создания правовых условий стабильного, устойчивого и эффективного развития природоресурсного сектора экономики Российской Федерации, с другой стороны, - необходимостью решения первоочередных задач сохранения природной среды в связи с возрастанием уровня антропогенной нагрузки на природные компоненты, а также в связи с нерациональным и неэффективным использованием природных ресурсов.

Обеспечение рационального природопользования неоднократно указывалось в качестве одной из основных задач в области экологического развития в документах государственного стратегического планирования.

Например, еще в Экологической доктрине Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р, подчеркивалось, что «устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья её населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Сохранение и восстановление природных систем

должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества».

Между тем, как справедливо отмечает диссертант, «несмотря на принимаемые государством меры по повышению эффективности правового регулирования отношений, связанных с сохранением, восстановлением, оздоровлением окружающей среды, отдельных компонентов природной среды, воспроизводством природных ресурсов, ситуация в области экологического благополучия не улучшилась».

Причины сложившейся ситуации обусловлены отсутствием единой концептуальной методологической основы использования и охраны природных ресурсов и объектов как в теории экологического права, так и в действующем законодательстве, нечеткой регламентацией порядка предоставления в пользование природных ресурсов, фрагментарностью содержащихся в нормативных правовых актах мер охраны отдельных компонентов окружающей среды во взаимосвязи с другими природными компонентами, а также наличием коллизий между нормативными правовыми актами природоохранного и природоресурсного законодательства.

В условиях недостаточности теоретико-правовых исследований по данной проблематике, решение указанных в Экологической доктрине Российской Федерации задач невозможно без выработки единого системного концептуального подхода, предусматривающего создание новой теоретической модели эколого-ориентированного и рационального природопользования, а также формирования новой экологической политики в данной сфере.

Это, в свою очередь, предопределяет необходимость комплексного анализа теоретико-правовых основ, категориального аппарата, оценки современного состояния, перспектив развития и обеспечения надлежащего применения экологического законодательства, что еще раз подчеркивает актуальность и востребованность выбранной автором темы для исследования.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук Луневой Елены Викторовны является научно-квалификационной работой, в которой на основании проведенных автором исследований разработаны теоретические положения, в совокупности составляющие концепцию права рационального природопользования, включающую доктринальную, методологическую и практическую части, позволяющие решить крупную научную проблему, связанную с сохранением, воспроизводством и улучшением качества природной среды в процессе осуществления экономической и иной деятельности.

Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, научно обоснованы, в достаточной степени аргументированы и оценены по сравнению с другими известными решениями.

На основе проведенного комплексного анализа существующих теоретических подходов к пониманию сущности и содержания понятия «рациональное природопользование» (в философии, экологии, экономике, иных естественных науках, а также в правовой доктрине) диссертантом сформулировано его авторское определение (с. 66, положение № 1, выносимое на защиту), отличающееся от существующих в теории экологического права определений рационального природопользования тем, что оно предусматривает не только необходимость исполнения природопользователями в процессе экономической и иной деятельности установленных обязанностей по надлежащему использованию, сохранению и (или) воспроизводству природной среды, ее отдельных компонентов, но еще и необходимость осуществления иных специальных мер по улучшению качества природной среды, ее отдельных компонентов, при этом органы публичной власти должны создавать все необходимые для этого условия.

Теоретическую значимость представляют сформулированные диссертантом стадии рационального природопользования, к которым автор относит стадию неистощительного природопользования и стадию

рационального природопользования (с. 68-69, положение № 2, выносимое на защиту).

Заслуживает внимание проведенный автором комплексный анализ соотношения используемых в диссертационном исследовании правовых понятий «рациональное природопользование» и «рациональное использование природных ресурсов», в результате которого автором сформулирован вывод, согласно которому понятие «рациональное природопользование» по своему содержанию существенно шире, чем понятие «рациональное использование природных ресурсов». По справедливому утверждению диссертанта, «рациональное природопользование – это рациональное использование природной среды, включая и сферу воздействия на природную среду при рациональном использовании природных ресурсов» (с. 85-86).

Научную значимость также представляют сформулированные автором правовые критерии рационального использования природных ресурсов, которые автор предлагает разделять на правовые критерии использования возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов (с. 94, 106-108), хотя данный подход к классификации и является дискуссионным.

Важным представляется проведенный автором в работе комплексный анализ государственной политики в сфере рационального природопользования, соотношения государственной экологической политики и государственной политики в сфере рационального природопользования, перспектив систематизации ее основных направлений, а также исследование соответствующей правоприменительной практики.

Ряд выводов автора, например, вывод, согласно которому «политика в сфере рационального природопользования непопулярна в России» (с. 117), а также вывод о том, что «проблематика рационального природопользования слабо проработана в российских документах стратегического планирования, в них отсутствует терминологическое и содержательное единство в отношении максимально эффективного природопользования» (с. 34 автореферата)

представляются во многом спорными и требуют уточнения диссертантом своей позиции на защите.

Также требует дополнительной аргументации на защите вопрос об объективной необходимости проведенного анализа в диссертации понятия рационального природопользования в международном праве и перспектив развития международного сотрудничества в области рационального природопользования с точки зрения достижения цели и задач, поставленных в исследовании, а также ввиду применения в исследуемым правоотношениям базового принципа суверенного права государств на природные ресурсы и обязанности не причинять экологический вред за пределами национальной юрисдикции, сформулированного в ряде базовых международных документов, таких, как Стокгольмская Декларация ООН по окружающей человека среде (1972), Бразильская декларация ООН по окружающей среде и развитию (1992), Всемирная хартия природы (1982) и т.д.

Научно обоснованны, обладают теоретической и практической значимостью сформулированные автором во второй главе диссертационного исследования понятия права рационального природопользования в объективном (с. 171, положение № 3, выносимое на защиту) и субъективном смыслах (с. 255, положение № 4, выносимое на защиту).

Важное теоретическое значение для развития науки экологического права также имеет проведенное автором исследование методологии права рационального природопользования как части правовой науки (методы научных правовых исследований) и в системе права (методы правового регулирования и связанные с ними правовые категории) (с. 216, положение № 5, выносимое на защиту). Автор справедливо отмечает, что «в праве рационального природопользования должна использоваться единая методология экологического и природоресурсных отраслей правовой науки, включая научные парадигмы и методологические принципы».

Не только теоретическое, но и важное практическое значение для постепенного перехода от неистощительного к рациональному

природопользованию имеет сформулированный автором на основе проведенного комплексного исследования теории экологических императивов вывод о необходимости отражения специальных природоресурсных императивов в системе правовых норм (с. 223-224, положение № 6, выносимое на защиту).

Как справедливо указывает автор, «природоресурсные императивы предполагают дополнительное стимулирующее воздействие на участников соответствующих отношений», в связи с этим, на наш взгляд, они все должны быть закреплены в виде соответствующих обязанностей для природопользователей, иначе они не будут являться собственно императивами, однако в тексте диссертации они определяются как права, обязанности, требования и гарантии, в связи с чем также требуется соответствующее обоснование диссертантом своей позиции на защите.

Важным условием восстановления нарушенного состояния природных экосистем, природных комплексов и природных объектов является предложенная автором идея учета в законодательстве ассимиляционного потенциала природной среды (Положение № 7, выносимое на защиту), под которым предлагается понимать «изменяющуюся под воздействием природных и антропогенных факторов суммарную естественную способность природной среды, ее отдельных компонентов (атмосферного воздуха, лесов и иного растительного мира, водных объектов, почв, земель, животного мира и иных организмов) и естественных экологических систем самостоятельно обезвреживать и перерабатывать определенные объемы антропогенного воздействия, устранять его негативные последствия без существенного изменения своих основных свойств».

Как отмечает автор, «ассимиляционный потенциал природной среды соответствует некому пределу суммарного негативного воздействия экономической и иной деятельности, превышать который нельзя, ибо возникнут необратимые последствия в виде разрушения экологических связей в природной среде, ее компонентах» (с. 395), в связи с чем требует уточнение

вопрос о соотношении ассимиляционного потенциала природной среды с экологическими нормативами качества окружающей среды, а также с нормативами допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Сформулированное автором предложение о необходимости учета в законодательстве ассимиляционного потенциала природной среды следует оценить положительно, так как оно имеет важное теоретическое и практическое значение, в связи с тем, что его реализация неизбежно повлечет необходимость внесения изменений в нормативные правовые акты, регулирующие порядок взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также в нормативные правовые акты в сфере возмещения вреда, причиненного отдельным природным компонентам, что, в свою очередь, позволит снизить уровень негативного воздействия на окружающую среду.

В работе также содержатся и иные научно обоснованные теоретические выводы и практические рекомендации. В частности, заслуживают внимания сформулированные в работе выводы и предложения автора о необходимости закрепления в законодательстве таких категорий, как «правовые гарантии в сфере рационального природопользования» (с. 278-290, положение № 10, выносимое на защиту), а также «экологические потери» (с. 304-310, положение № 11, выносимое на защиту). Положительно также следует оценить проведенное автором комплексное исследование роли цифровых технологий в обеспечении реализации норм права, направленных на рациональное природопользование и содержащих запреты, ограничения и гарантии, а также определение пределов цифровизации в праве рационального природопользования (с. 326-328, 373-374, положения № 12, 13 выносимые на защиту).

Проведенный комплексный анализ современного состояния и проблем правового регулирования рационального природопользования позволил диссертанту обосновать необходимость внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, в частности, в Федеральный закон

«Об охране окружающей среды», Земельный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О недрах», Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Налоговый кодекс Российской Федерации, а также методики исчисления размера вреда, причиненного отдельным природным объектам.

Научная новизна, достоверность, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Научная новизна диссертационного исследования Луневой Елены Викторовны определяется сформулированной концепцией права рационального природопользования, в основу которой положен принципиально новый научный подход, основанный на необходимости перехода от начальной стадии - неистощительного природопользования, к стадии рационального природопользования, позволяющей комплексно учитывать потребности в сохранении, воспроизводстве и улучшении качества природной среды.

Теоретические выводы и предложения, сформулированные в диссертации, обладают достоверностью, научной новизной, теоретической и практической значимостью, вследствие чего могут быть использованы в правотворческой деятельности, направленной на совершенствование действующего законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования; в правоприменительной практике органов государственной власти, правоохранительных органов; в процессе преподавания экологического права при подготовке студентов бакалавриата и магистратуры в ведущих юридических высших учебных заведениях Российской Федерации.

Результаты работ могут использоваться в образовательном процессе при подготовке кадров высшей квалификации по направлению научно-

исследовательской работы в аспирантуре и докторантуре, а также при профессиональной переподготовке кадров.

В целом работа Луневой Елены Викторовны оставляет благоприятное впечатление, автором проведена большая работа по систематизации и анализу действующего законодательства, по изучению и обобщению научных исследований и практических наработок по исследуемым проблемам.

В то же время, положительно оценивая диссертационное исследование, необходимо отметить ряд положений, требующих уточнения или дополнительной аргументации своей позиции автором, либо имеющих дискуссионный характер.

1. В условиях отсутствия официального толкования понятий «природный объект» и «природный ресурс» в их соотношении в действующем законодательстве, теории экологического права и правоприменительной практике, диссертанту предлагается дать собственную правовую оценку по данной проблематике.

Например, по мнению Дубовик О.Л. «природные ресурсы приравниваются к источникам энергии, продуктов производства и предметов потребления, а их ценность обозначается только как потребительская, иными словами, в данном определении устранен его экологический аспект. Все они являются компонентами окружающей среды, олицетворяют физическое бытие ее элементов, рамки которого могут ограничиваться территориальными (пространственными), естественно-географическими, правовыми и иными обобщенными признаками, но не индивидуально-определенными признаками. В этом отличие природного ресурса от природного объекта»¹.

В свою очередь, значение понятия «природный объект» в теории экологического права состоит в том, что с его помощью возможно индивидуализировать определенную часть природной среды с тем, чтобы

¹ Андросов М.В., Бажайкин А.Л., Бортник И.Ю., Бринчук М.М., Вершило Н.Д., Вершило Т.А., Дубовик О.Л., Зозуля В.В., Каленченко М.М., Калиниченко В.Т., Куделькин Н.С., Кузнецова О.Н., Мисник Г.А., Редникова Т.В., Семенихина В.А., Степаненко В.С., Чолтян Л.Н. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик // СПС КонсультантПлюс. 2015.

признать ее в качестве объекта правового регулирования (объекта правовой охраны и использования).

Так, по мнению Анисимова А.П., «природный объект представлен тремя разновидностями: во-первых, это естественная экологическая система, во-вторых, к природным объектам относится природный ландшафт, в-третьих, природным объектом является и каждый отдельный элемент экологической системы или природного ландшафта, сохранивший свои изначальные природные свойства, то есть не преобразованный деятельностью человека»².

Более подробное рассмотрение в работе данной проблематики, на наш взгляд, позволило бы диссертанту сформировать соответствующую теоретическую основу для дополнения отдельных положений сформулированной концепции права рационального природопользования (например, в части соотношения права рационального природопользования и права общего природопользования).

По данному вопросу также интересно мнение диссертанта, в какой именно момент происходит «переход» природного объекта (его части) в природный или энергетический ресурс с точки зрения обеспечения рационального и неистощительного природопользования (в настоящее время отмечается объективная потребность разработки такого правового механизма «перехода», особенно в отношении отдельных природных объектов, которые в современных условиях потенциально могут быть использованы в хозяйственной деятельности (например, в сфере недропользования к таким объектам можно отнести подземные полости, которые предлагается использования для закачки CO₂ в пласт, геотермальная энергия, в сфере лесопользования – лесоклиматические проекты (карбоновые полигоны, выращивание растений с ускоренным фотосинтезом, искусственного мха), в

² Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об охране окружающей среды" (постатейный) / Е.Н. Абанина, А.П. Анисимов, А.В. Кодолова и др.; под ред. А.П. Анисимова. М.: Деловой двор, 2010. 600 с.

сфере сельского хозяйства – выращивание новой культуры, необходимой для производства целлюлозы, – мискантуса и т.д.).

Будут ли в этом случае комплексно учитываться потребности в сохранении, воспроизводстве и улучшении качества природной среды при реализации указанных проектов, при переходе как предлагает диссертант от начальной стадии - неистощительного природопользования, к стадии рационального природопользования?

2. Проведенный автором анализ государственной политики в сфере рационального природопользования, в том числе вопросов о соотношении государственной экологической политики и государственной политики в сфере рационального природопользования и необходимости систематизации ее основных направлений представляется весьма важным, однако сформулированные выводы представляются во многом дискуссионными, что требует уточнения диссертантом своей позиции на защите.

На наш взгляд, совершенствованию государственной политики в сфере рационального природопользования будет способствовать в большей степени не ее систематизация и корректировка действующих документов государственного стратегического планирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования, а последовательное устранение конкурирующих норм в документах государственного стратегического планирования одного уровня (например, в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208, к основным вызовам и угрозам экономической безопасности относится «установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления» (п. 25 п. 12), в свою очередь, в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176, к глобальным вызовам экологической безопасности относится, помимо прочих, «рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов, что ... приводит к борьбе за

доступ к природным ресурсам и оказывает негативное воздействие на состояние национальной безопасности Российской Федерации» (пп. «б» п. 19)).

Государственная политика в сфере обеспечения рационального природопользования, на наш взгляд, должна быть последовательной (т.е. она должна соотноситься со всеми документами первого и второго уровней целеполагания, при этом ее реализация должна отражаться в документах третьего и четвертого уровней стратегирования - прогнозных, плановых и программных документах стратегического планирования). Также государственная политика в сфере обеспечения рационального природопользования должна быть интегрирована на единой методологической основе в действующие документы стратегического планирования всех видов и уровней (и не только в области экологического развития).

3. Требуется дополнительное обоснование целесообразности проведенного автором исследования понятия рационального природопользования в международном праве и механизмов развития международного сотрудничества в области рационального природопользования с позиции существующих принципов и норм международного права о суверенитете государства в отношении пользования природными ресурсами в пределах национальной юрисдикции.

Как справедливо отмечает диссертант, «часть законодательства РФ, которая содержит нормы по рациональному использованию природных ресурсов, их дополнительному воспроизводству, восстановлению и т.д., соответствует международно-правовым предписаниям по собственно рациональному природопользованию» (с. 166), однако из содержания текста диссертации автор не делает резюмирующий вывод, трансформировалось ли каким-либо образом законодательство Российской Федерации с учетом положений международных соглашений, конвенций, принципов ESG, рассмотренных в диссертационном исследовании, удалось ли качественно

решить с учётом применения базовых принципов и норм международного права проблемы обеспечения рационального природопользования в Российской Федерации?

4. В работе недостаточно исследован зарубежный опыт правового обеспечения рационального природопользования (исследован в основном только зарубежный опыт правового регулирования охраны георазнообразия и рационального использования геологического наследия). На наш взгляд, использование положительного опыта правового регулирования рационального природопользования в законодательстве государств, классифицированных и систематизированных диссертантом по ряду функциональных признаков, несомненно, усилил бы содержательную составляющую работы и позволил бы автору сформулировать иные выводы и предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

5. Требуется дополнительной аргументации вопрос о соотношении рационального природопользования и права общего природопользования. Как справедливо отмечает диссертант, «рациональное природопользование должно обеспечиваться не только в рамках специального, но и общего природопользования» (с. 256), и далее по тексту приводит пример, согласно которому «в сфере заготовки пищевых лесных ресурсов гражданами для собственных нужд не просто прописывается необходимость обеспечения сохранности таких ресурсов, а устанавливаются, например, допустимые при сборе грибов диаметры их шляпок, разрешенные способы заготовки грибов (срезание ножом или выкручивание), запрет на вырывание грибов с грибницей, переворачивание при сборе грибов мха и лесной подстилки и другие правила».

Вместе с тем правомерность установления подобных требований на уровне законодательства субъектов Российской Федерации вызывает определенные вопросы с точки зрения соответствия положениям федерального законодательства. Министерство природных ресурсов и

экологии Российской Федерации неоднократно высказывало официальные опровержения по поводу «правомерности установления каких-либо специальных требований на сбор грибов и берёзового сока в отношении граждан», указывало, что «для граждан нет каких-либо ограничений по сбору недревесных и пищевых лесных ресурсов, граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных и недревесных ресурсов», опровергало информацию, согласно которой «от частных лиц, которые продают недревесные лесные ресурсы, могут потребовать договор аренды участка леса, где товар был собран, а также проверить, соответствуют ли шляпки грибов утвержденным стандартам», отмечая при этом тот факт, что «в приказах Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации нет подобных положений»³.

Подобные случаи избыточной конкретизации права пользования гражданами природными ресурсами и объектами отмечаются в региональном законодательстве и в иных сферах природопользования.

В целом следует констатировать, что диссертант в рассматриваемом случае ставит очень важную теоретическую и практическую проблему о законодательном ограничении права общего природопользования с позиции необходимости обеспечения рационального природопользования, однако не дает собственную правовую оценку по выявленной проблематике.

Вместе с тем, давая общую оценку диссертационного исследования, следует отметить, что высказанные в настоящем отзыве замечания по отдельным рассматриваемым вопросам, носят частный, дискуссионный характер, не снижают положительной оценки работы и могут быть учтены автором в ходе дальнейшей разработки теоретических и практических проблем правового обеспечения рационального природопользования.

³ Официальное заявление Минприроды России по поводу сбора грибов и берёзового сока — Минприроды России (mnr.gov.ru) (дата обращения – 08.11.2023)

Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (по юридическим наукам), 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 приложениям № 5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом, соискатель Лунева Елена Викторовна заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

Доктор юридических наук,
и.о. заведующего кафедрой
экологического и природоресурсного права
ФГАОУ ВО «Московский
государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Агафонов Вячеслав Борисович

10 ноября 2023 г.

Контактные данные:

Тел.: +7 (499) 244 88 88 доб. 508, e-mail: lab.keprp@msal.ru.

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

Адрес места работы:

125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9,

ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра экологического и
природоресурсного права

Тел.: +7 499 244 88 88; e-mail: msal@msal.ru