

В Диссертационный совет МГУ 051.4
Московского государственного университета
имени М.В. Ломоносова

119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1,
стр. 13-14, 4-й учебный корпус, ауд. 536 а
dissovet@law.msu.ru

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»**

Актуальность темы диссертационного исследования. Озеро Байкал является уникальным объектом Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, крупнейшим пресноводным озером на планете (содержит примерно 80% общероссийских и 20% всех мировых запасов пресных поверхностных вод), а также средой обитания многих эндемичных видов флоры и фауны. Ввиду этого охрана озера Байкал и Байкальской природной территории, в частности, защита его от негативного воздействия антропогенной деятельности человека является одним из ключевых приоритетов государственной экологической политики в России. Вместе с тем, уникальные экосистемы озера Байкал и Байкальской природной территории подвергаются негативному антропогенному воздействию, а также достаточно часто являются объектом преступных посягательств и нуждаются в особом уровне правовой охраны.

Решение экологических проблем Байкальской природной территории относится к основным механизмам сохранения природной среды, в том числе естественных экологических систем, объектов животного и растительного мира (подпункт «е» пункта 16 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г.). Экологическое оздоровление озера Байкал также является целевым показателем, характеризующим достижение национальных целей Российской Федерации по показателю «Комфортная и безопасная среда для жизни», установленным Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Следует отметить значительную роль в организации и обеспечении деятельности по стратегическому планированию охраны озера Байкал и Байкальском природной территории действующего Федерального проекта «Сохранение озера Байкал», который реализуется в рамках Государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326, и национального проекта «Экология» и национального проекта «Экология» (паспорт проекта утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

На реализацию данного Федерального проекта из федерального бюджета предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 45 186,7 млн. рублей (по состоянию на 3 августа 2023 г.), при этом мероприятия проекта призваны решать широкий спектр задач, среди которых реконструкция и строительство очистных сооружений вблизи озера для сокращения объемов сбросов загрязненных сточных вод, ликвидация накопленного вреда, увеличение охвата государственным экологическим мониторингом (государственным мониторингом окружающей среды) Байкальской природной территории а также выпуск в озеро биологических ресурсов – мальков байкальского омуля и осетра.

Правовые проблемы охраны озера Байкал и Байкальской природной территории являются предметом научных диссертационных исследований уже достаточно длительное время. Вместе с тем доктринальные положения, заложенные в уже защищенных диссертационных работах, требуют серьезного научного переосмысления с учетом изменений в законодательстве, произошедших с тех пор.

В Российской Федерации на связанную с диссертационной работой тематику был защищен ряд диссертационных работ на соискание ученой степени кандидата юридических наук по различным научным специальностям, в частности, по специальности 12.00.06. – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право, и специальности 12.00.14. – административное право, административный процесс. К таким диссертациям, в частности, следует отнести диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06. Хамнаева Игоря Валерьевича «Организационно-правовой механизм охраны экосистемы озера Байкал» (МГЮА, 2008 г.), Ангаева Баира Дугаровича «Эколого-правовое обеспечение охраны Байкальской природной территории» (ИЗиСП, 2008 г.), а также по специальности 12.00.14. – Яковлевой Елены Александровны «Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения: на примере Байкальской природной территории» (Тюмень, Тюменский государственный университет, 2010 г.) и ряд иных диссертационных работ.

Вопросы стратегического планирования в системе мер правовой охраны исследовались преимущественно в рамках иных научных правовых специальностей – в диссертациях на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14. Турганбаева Айдына Оспановича «Стратегическое планирование в государственном управлении: административно-правовое исследование» (РАНХиГС, 2020 год); по специальности 12.00.01. Никчемной Елены Антсовны «Право как средство государственного стратегического планирования» (Московский новый юридический институт, 2012 г.).

Таким образом, в настоящее время в науке экологического права отсутствуют специальные диссертационные исследования, посвященные изучению роли мер стратегического планирования в системе мер правовой охраны озера Байкал и Байкальской природной территории. Данные обстоятельства свидетельствуют об особой значимости и необходимости выработки доктринальных правовых подходов к совершенствованию законодательства в части особенностей правового режима озера Байкал и Байкальской природной территории. Именно поэтому выбор диссертантом темы диссертационного исследования представляется очень важным и своевременным. Необходимость совершенствования правового режима озера Байкал и Байкальской природной территории требует подготовки надлежащей теоретической научной основы, что и было осуществлено в рамках диссертационного исследования М.С. Ющенко.

Таким образом, тема, выбранная диссертантом, является в высшей степени актуальной, а приведенное диссертационное исследование в совокупности со сделанными выводами решает ряд научных проблем в сфере охраны озера Байкал и Байкальской природной территории, имеющих важное социально-экономическое значение.

Диссертационное исследование имеет свой самостоятельный объект и предмет. Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе стратегического планирования как правовой меры охраны озера Байкал, включая Байкальскую природную территорию и уникальную экологическую систему озера Байкал. В свою очередь, предмет диссертационного исследования составляют правовые нормы российского законодательства, регулирующие стратегическое планирование, а также многочисленные документы стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней (стр. 6 диссертационной работы, стр. 5 автореферата). Таким образом, объект и предмет диссертационного исследования являются самостоятельными

Структура диссертации. Достижению поставленной цели исследования и решению названных в диссертационной работе задач (стр. 7 диссертационной работы, стр. 6 автореферата) вполне соответствует структура работы, которая позволила рассмотреть все необходимые вопросы охраны озера Байкал и Байкальской природной территории с позиций юридической науки. Диссертационная работа состоит из введения,

трех глав, включающих одиннадцать параграфов, заключения и библиографии.

Во введении диссертационной работы обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, степень ее разработанности, объект и предмет исследования, его цель и задачи, теоретические основы, его методологическая, нормативная правовая и эмпирическая базы, научная новизна исследования, а также основные научные положения, выносимые на защиту, его теоретическая и практическая значимость, достоверность его результатов, а также личный вклад автора в получение выносимых на защиту результатов, а также апробация результатов исследования.

Глава 1 посвящена исследованию понятия и сущности стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал, в рамках которой были рассмотрены история планирования природоохранной деятельности на озере Байкал и прилегающей территории, современное понимание стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал, изучены основные документы стратегического планирования, содержащие положения об охране озера Байкал, а также выявлена и исследована проблема сочетания актов законодательства и документов стратегического планирования по вопросам охраны озера Байкал.

В рамках главы 2 диссертантом анализируются вопросы стратегического планирования во взаимосвязи с другими имеющимися мерами правовой охраны озера Байкал, в частности, взаимосвязь мер стратегического планирования в указанной сфере с системой государственного экологического управления, мерами экономического регулирования и мерами юридической ответственности за экологические правонарушения в области охраны озера Байкал.

В главе 3 диссертант исследует перспективы реализации мер правовой охраны озера Байкал с использованием документов стратегического планирования, в частности, им рассматриваются перспективные направления правовой охраны озера Байкал и Байкальской природной территории путем стратегического планирования природоохранной политики в Байкальском макрорегионе, стратегического планирования развития экологического туризма на Байкале; в области обращения с отходами производства и потребления на Байкальской природной территории, а также в области производства органической продукции и сельскохозяйственной продукции с улучшенными характеристиками на Байкальской природной территории.

В заключении диссертантом подводятся итоги диссертационной работы, делаются аналитические выводы и высказываются общие предложения по совершенствованию природоохранного регулирования в области охраны озера Байкал и Байкальской природной территории.

Библиография работы включает в себя достаточно широкий спектр источников, в который входят международные правовые акты, акты зарубежных стран, нормативные правовые акты Российской Федерации

(включая нормативные правовые акты до 1993 года), программные документы и документы стратегического планирования, акты судебных органов (судебная практика), межгосударственные стандарты, а также научная литература (диссертации и их авторефераты, монографии, учебники и комментарии, научные статьи), государственные доклады и отчеты, а также интернет-ресурсы.

Таким образом, структура диссертационной работы соответствует цели, задачам исследования, направлена на их достижение, позволяет логически последовательно изучить и исчерпывающим образом раскрыть тему диссертации.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверность. Диссертационное исследование выполнено на высоком научном уровне. Научные тезисы и положения, сформулированные диссертантом в работе, представляются достоверными и обладают научной новизной, а практические рекомендации, несомненно, будут полезными для дальнейшего совершенствования правоприменительной практики.

Методологически важно то, что диссертационная работа содержит не только доктринальные выводы, но и вполне обоснованные практические предложения, направленные на совершенствование законодательства. К несомненным достоинствам диссертационной работы следует отнести то, что в ней изложены конкретные предложения по изменению правовых актов, направленные на реализацию научных положений диссертационной работы – в частности, по приведению в соответствие статей 18 и 22 Федерального закона от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» в соответствие с принятой в настоящее время терминологией и основами государственной политики, зафиксированными в документах целеполагания, а также с реализуемым с 2013 г. переходом от целевых программ к проектному управлению (раздел «Теоретическая и практическая значимость», стр. 13-14 диссертационной работы, стр. 12 автореферата).

Отдельного внимания и поддержки заслуживает то, что диссертант в своей работе достаточно четко излагает основные направления внедрения научных результатов, полученных им в результате исследования особенностей правовой охраны озера Байкал и Байкальской природной территории. В частности, диссертантом в качестве теоретической значимости работы указывается направленность на формирование новых подходов к анализу документов стратегического планирования, а также на выработку предложений по совершенствованию системы документов стратегического планирования в области охраны озера Байкал (стр. 13 диссертационной работы, стр. 12 автореферата).

Практическая значимость диссертационной работы, по мнению диссертанта, состоит в возможности использования ее результатов в правоприменительной практике органов государственной и муниципальной власти, а также при преподавании экологического права в юридических

высших учебных заведениях Российской Федерации (стр. 14 диссертационной работы, стр. 12 автореферата).

Следует обратить внимание, что основные положения диссертации опубликованы в 9 научных работах диссертанта (включая 4 научные статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности), перечень которых изложен в автореферате (стр. 29-30 автореферата), а также были изложены в многочисленных докладах на научных и научно-практических конференциях, а также круглых столах (стр. 13 автореферата).

Соответствие диссертации критериям, установленным пунктом 2 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова. Изложенная выше аргументация позволяет сделать вывод о том, что диссертационная работа М.С. Ющенко соответствует критериям, установленным пунктом 2 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, утвержденного приказом ректора МГУ им. М.В. Ломоносова от 19 января 2023 г. № 45 (с изменениями внесенными приказом ректора МГУ им. М.В. Ломоносова от 20 декабря 2023 г. № 1647) (далее – Положение), в частности, она:

1. представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для развития соответствующей отрасли знаний, либо изложены новые научно обоснованные технические, технологические или иные решения и разработки, имеющие существенное значение для развития страны (что соответствует пункту 2.1. Положения);

2. подготовлена автором самостоятельно под научным руководством профессора кафедры экологического и земельного права Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, доктора юридических наук Инны Анатольевны Игнатъевой (что соответствует пункту 2.2. Положения);

3. обладает внутренним единством, что подтверждается тем, что структура рецензируемой работы отличается внутренней логической последовательностью, главы, и входящие в них параграфы, находятся в логической взаимосвязи (что соответствует пункту 2.2. Положения);

4. содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, которые обладают признаками научной новизны и практической значимости (стр. 8-13 диссертационной работы, стр. 7-12 автореферата) (что соответствует пункту 2.2. Положения);

5. свидетельствует о личном научном вкладе автора диссертации, что подтверждается сведениями, приведенными диссертантом в разделе «Личный вклад автора» (стр. 14 диссертационной работы, стр. 13 автореферата), в частности, тем, что все публикации в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете

МГУ по специальности, были выполнены без соавторства (что, в свою очередь, соответствует пункту 2.2. Положения);

6. диссертантом приводятся сведения о практическом использовании полученных автором диссертации научных результатов, а также рекомендации по использованию научных выводов, что подтверждается указанной в разделе «Теоретическая и практическая значимость» возможностью использования выводов и рекомендаций диссертационной работы как для совершенствования законодательства об охране озера Байкал, так и в правоприменительной практике органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также при преподавании экологического права в юридических высших учебных заведениях Российской Федерации (стр. 13 диссертационной работы, стр. 12 автореферата) (что также соответствует пункту 2.2. Положения);

7. основные научные результаты диссертационной работы, как уже отмечено выше, были опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по соответствующей научной специальности (четыре научные статьи), три научные статьи в иных периодических изданиях, а также комментарии к ряду статей в постатейном комментарии к Федеральному закону от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» и тематический параграф в коллективной научной монографии (что соответствует требованиям пунктов 2.3 и 2.4. Положения);

8. не содержит некорректных заимствований, что подтверждается тем, что М.С. Ющенко в своей диссертационной работе с соблюдением правил цитирования неоднократно ссылается на научные работы ведущих ученых в исследуемой сфере, что подтверждается многочисленными подстрочными ссылками на используемые им источники (что соответствует пунктам 2.2. и 2.5. Положения).

Научная новизна результатов диссертации и научных положений, выносимых на защиту. Научная новизна диссертационной работы (стр. 8-9 диссертационной работы, стр. 7 автореферата), по мнению автора, состоит в том, что в ней впервые исследование правовой охраны озера Байкал построено на детальном изучении всего комплекса предметно ориентированных на охрану озера Байкал документов стратегического планирования федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации и уровня муниципальных образований, дана их оценка с точки зрения реального вклада в процесс регулирования отношений, имеющих существенное значение в системе мер правовой охраны.

Следует отметить, что диссертантом в диссертационной работе достаточно полно отражено и формализовано достижение поставленных целей, а автореферат отражает основные положения диссертации, которые обладают научной новизной и практической значимостью. В результате проведенной исследовательской работы автором сформулированы и вынесены на защиту девять основных научных положений, содержащих

элементы научной новизны и практической значимости (стр. 8-13 диссертационной работы, стр. 7-12 автореферата).

Заслуживают поддержки научные выводы и предложения, сделанные диссертантом, которые имеют определенное значение для дальнейшего развития науки экологического права. Так, например, М.С. Ющенко в положениях, выносимых на защиту, предлагается доктринальное определение понятия «стратегическое планирование охраны озера Байкал» (положение № 1, выносимое на защиту), а также предложение о необходимости определения целей охраны озера Байкал в предметно ориентированных документах стратегического планирования, утверждаемых Президентом Российской Федерации (в условиях отсутствия их в законодательстве) (положение № 2, выносимое на защиту).

Следует также согласиться с тезисом автора, изложенным им в положении № 7, выносимом на защиту, в котором указывается на необходимость выделения и признания Байкальского макрорегиона (с учетом вхождения в границы Байкальской природной территории нескольких субъектов Российской Федерации) в качестве объекта стратегического планирования с целесообразностью разработки Концепции развития Байкальского макрорегиона.

Значительное научное и практическое значение имеет предложение диссертанта, изложенное в положении № 9, выносимом на защиту, посвященное необходимости развития экологического туризма на Байкальской природной территории с обязательным учетом экологической емкости территории и допустимой антропогенной нагрузки и роли документов стратегического планирования в организации экологического туризма и строительства туристской инфраструктуры, поскольку научно обоснованное применение мер по планированию, в особенности, по стратегическому планированию деятельности по экологическому туризму может способствовать сохранению природного потенциала Байкальской природной территории.

Вместе с тем некоторые положения диссертационного исследования создают почву для дискуссии, порождают вопросы, которые могут стать предметом обсуждения в ходе публичной защиты. К числу таких положений можно отнести следующее.

1. В положении № 8, выносимом на защиту, диссертант в качестве одной из первостепенных мер охраны Байкальского макрорегиона, необходимость создания которого для целей стратегического планирования природоохранной деятельности обосновывается диссертантом, предлагается разработка и утверждение повышенного коэффициента платы за негативное воздействие на окружающую среду (стр. 12-13 диссертационной работы, стр. 11 автореферата).

Следует отметить, что в настоящее время постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2016 г. № 913 (в ред. от 24 января 2020 г.) «О ставках платы за негативное воздействие на

окружающую среду и дополнительных коэффициентах» применение дополнительного повышенного коэффициента 2 указанной платы установлено в отношении территорий и объектов, находящихся под особой охраной в соответствии с федеральными законами (пункт 2). В ряде разъяснений Федеральной службы по надзору в сфере природопользования указывается, что к числу таких территорий и объектов относятся, в том числе и те, которые предусмотрены Федеральным законом от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», то есть, озеро Байкал и Байкальская природная территория (см., например, письма Росприроднадзора от 16 января 2018 г. № ВС-06-02-31/669 и от 16 декабря 2016 г. № ОД-06-01-31/25520).

Таким образом, предлагаемое диссертантом нововведение уже реализовано в действующем природоохранном законодательстве и системе управления деятельностью по охране окружающей среды в границах Байкальской природной территории.

2. Диссертант в параграфе 3.3. диссертационной работы «Правовые особенности обращения с отходами производства и потребления на Байкальской природной территории» указывает, что поскольку Байкальская природная территория имеет зональность, не совпадающую с границами субъектов Российской Федерации, то регулирование обращения с отходами производства и потребления на Байкальской природной территории целесообразно осуществлять не по территориальным схемам обращения с отходами субъектов Российской Федерации, а по зонам Байкальской природной территории.

Диссертант предлагает управление отходами на Байкальской природной территории осуществлять из единого центра, создать в течение ближайших лет специального Байкальского экологического оператора по обращению с отходами, разработать и утвердить схему по обращению с отходами для Байкальской природной территории, а объекты инфраструктуры по обращению с твердыми коммунальными отходами размещать исключительно за пределами центральной экологической зоны (стр. 166-167 диссертационной работы).

Следует отметить, что предлагаемый диссертантом подход нарушит сложившийся в системе управления в области обращения с отходами подход, в соответствии с которым зона деятельности регионального оператора представляет собой территорию или часть территории субъекта Российской Федерации, при этом зоны деятельности региональных операторов должны охватывать всю территорию субъекта Российской Федерации и не должны пересекаться, если иное не установлено федеральным законом (статья 24.6. Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

Изменение системы управления в сфере обращения с отходами на Байкальской природной территории может повлечь внесение и иных изменений, направленных на исключение из этой системы иных

экологически значимых и охраняемых территорий, территорий с особым природоохранным режимом, что впоследствии может нарушить сложившийся административно-территориальный подход к организации деятельности региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

3. Диссертантом предлагается авторское определение понятия «экологический туризм». М.С. Ющенко предлагает в Концепции развития Байкальского макрорегиона определить экологический туризм как деятельность, направленную на просвещение и формирование экологической культуры с пребыванием граждан на территории Байкальской природной территории, не нарушающее установленные правила и допустимую антропогенную нагрузку (стр. 154 диссертационной работы).

Вместе с тем, несмотря на крайнюю актуальность вопросов совершенствования правового регулирования отношений в области экологического туризма на Байкальской природной территории, и отсутствие законодательного определения понятия «экологический туризм», следует отметить, что диссертант существенным образом сужает содержание деятельности по экологическому туризму, связывая его функции только с обеспечением экологического просвещения и формированием экологической культуры.

Однако, помимо указанных задач, экологический туризм имеет и иные не менее важные – в частности, рекреационную функцию, физкультурно-оздоровительную и спортивную функции, природоохранную функцию (очистка и благоустройство территории), научно-исследовательскую (проведение научных исследований в области охраны окружающей среды), экономическую функцию (извлечение экономической выгоды от предпринимательской деятельности, направляемой на содержание и развитие инфраструктуры Байкальской природной территории) и иные.

Также при анализе определения понятия «экологический туризм», предлагаемого диссертантом, возникает закономерный вопрос об объективной возможности подготовки отсутствующей в настоящее время научно обоснованной методики определения допустимой антропогенной нагрузки от экологического туризма в Байкальской природной территории.

Изложенные вопросы, возникшие при изучении автореферата, не влияют на общую положительную оценку диссертационной работы Ющенко Максима Сергеевича. Оценивая содержание представленного автореферата, можно прийти к выводу о том, что диссертация является самостоятельным, оригинальным, законченным научным исследованием, работа проделана на достаточно высоком теоретическом уровне и отвечает требованиям, предъявляемым к диссертации на соискание ученой степени кандидата наук.

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:

Пономарев Михаил Вячеславович

старший научный сотрудник
отдела экологического и аграрного законодательства
ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного
Правоведения при Правительстве Российской Федерации»,
кандидат юридических наук

«23» января 2024 г.
дата подписания



Контактные данные:

Тел.: +7 (499) 724-11-79; +7 (499) 724-21-40; +7 (495) 719-77-09; e-mail: ecology1@izak.ru
Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право

Адрес места работы:

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», адрес: 117218, Российская Федерация, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34, тел. +7 (495) 719-70-00, +7 (495) 724-11-59; адрес электронной почты: office@izak.ru, сайт: www.izak.ru