

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»

Представленное к защите диссертационное исследование Ющенко Максима Сергеевича «Стратегическое планирование в системе мер правовой охраны озера Байкал» выполнено на актуальную тему. Это обусловлено необходимостью поиска и оптимизации способов и средств, в том числе правовых, охраны озера Байкал как объекта всемирного природного наследия ЮНЕСКО, а также Байкальской природной территории от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, приводящей к загрязнению окружающей среды промышленными выбросами, сточными водами, нарушению земель и почв в результате добычи полезных ископаемых, строительства, животноводства, применения неэффективной системы земледелия, вызывающей другие проблемы, приводящие к ухудшению экологической обстановки, нарушению конституционных экологических прав граждан.

Одним из ключевых способов преодоления факторов, причин и условий неблагоприятного состояния окружающей среды на Байкальской территории и в целом экосистемы озера Байкал является стратегическое планирование, которое в системе и взаимосвязи с другими правовыми мерами призвано обеспечить достижение целей и задач сохранения и восстановления биоресурсного потенциала и биологического разнообразия водных объектов Байкальской природной территории, а также озера Байкал, снижение антропогенной нагрузки на его экосистему. Эти вопросы получили подробное исследование в диссертации наряду с системным анализом документов стратегического планирования, а также экологического и смежного

законодательства РФ и субъектов РФ, входящих в Байкальский регион.

В доктрине экологического права, несмотря на большой интерес к проблематике стратегического планирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды, применительно к озеру Байкал и Байкальской природной территории специальные научные исследования отсутствуют.

В этой связи тема диссертационного исследования М.С. Юценко является исключительно своевременной и актуальной. Полученные выводы и предложения обладают существенной теоретической и практической значимостью для совершенствования правовой охраны озера Байкал, обладают достоверностью, базируются на обширной теоретической, нормативно-правовой и эмпирической основе исследования.

Использование при проведении теоретико-правового анализа темы исследования междисциплинарного подхода, а также методов научного познания наряду с теоретической основой, включающей труды ведущих ученых экологического права, а также специалистов в области экономики и географии, позволили диссертанту в полной мере достичь цель исследования и решить задачи, необходимые для ее достижения. Особо следует отметить проведение в работе глубокого историко-правового анализа формирования и развития документов стратегического планирования охраны озера Байкал.

Научный интерес представляет также предложенная диссертантом концепция развития Байкальского макрорегиона, отражающая авторскую позицию в отношении понятия, принципов и особенностей правовой охраны озера Байкал, содержащая выводы, характеризующие состояние и тенденции развития правового регулирования отношений по охране окружающей среды отдельных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в Байкальский регион, а также предложения по совершенствованию как правовых мер охраны отдельных компонентов природной среды, так и комплексных правовых мер, направленных на предупреждение и снижение негативного воздействия на Байкальскую природную территорию в целом. По

результатам проведенного исследования автором вносятся заслуживающие внимания предложения по совершенствованию системы документов стратегического планирования в области охраны озера Байкал, имеющие теоретическую и практическую значимость.

Научная новизна диссертационного исследования в целом определяется тем, что данная работа является первым комплексным исследованием, основанным на подробном теоретико-правовом анализе теоретических источников, законодательства и документов стратегического планирования федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации муниципальных образований в области охраны озера Байкал, в ходе которого выявлены ключевые проблемы и обоснованы теоретико-правовые выводы и практические предложения по совершенствованию на системной основе правовой охраны экосистемы озера Байкал и Байкальской природной территории.

Диссертация Ющенко М.С. имеет логичную последовательную структуру, позволяющую наиболее полно раскрыть содержание работы, которое полностью соответствует теме исследования, а также обеспечивающую достижение поставленной диссертантом цели и решение сформулированных задач. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 11 параграфов, заключения и библиографии. К достоинствам работы следует отнести то, что каждый параграф содержит самостоятельные выводы и предложения по рассмотренным в нем вопросам и проблемам.

Первая глава диссертации посвящена рассмотрению понятия и сущности стратегического планирования как меры правовой охраны озера Байкал, выявлению связи нормативных правовых актов и документов стратегического планирования. В первом параграфе автором проводится ретроспективный анализ документов, на основании которых осуществлялось целеполагание, прогнозирование, программирование и планирование охраны окружающей среды озера Байкал и прилегающей к нему территории, начиная с XIX века и до современного этапа, по результатам которого автором

выделено пять периодов и их определены особенности (четвертое положение с. 10, с. 16 – 32).

Во втором параграфе проведено исследование и определено место стратегического планирования в системе функций экологического управления применительно к озеру Байкал и Байкальской природной территории. Представляется обоснованным определение стратегического планирования, данное автором на основе комплексного подхода применительно к озеру Байкал и Байкальской природной территории (первое положение с.8-9, с. 42).

В третьем параграфе диссертантом на основе исследования многочисленных документов стратегического планирования федерального, регионального и местного уровней предложена классификация таких документов (шестое положение, с. 11, с. 48-50). Также следует отметить важность сделанных автором в ходе исследования выводов об отсутствии документов экологического прогнозирования, а также о том, что без прогноза не может быть надлежащего целеполагания (с. 59-60).

В четвертом параграфе в ходе анализа вопросов соотношения нормативных правовых актов с документами стратегического планирования в области охраны озера Байкал диссертантом выявлен ряд противоречий и пробелов, для устранения которых предлагается привести Федеральный закон «Об охране озера Байкал» в соответствие с законодательством о стратегическом планировании (с. 73).

Вторая глава диссертации посвящена исследованию вопросов соотношения стратегического планирования и иных функций государственного экологического управления. В первом параграфе рассмотрены понятие и функции экологического управления. Заслуживает внимания предложение автора отказаться от типовой системы органов экологического управления и перейти к стратегическому управлению и организации государственного управления на Байкальской природной территории не по субъектам Российской Федерации, а по объекту (с. 82).

Во втором параграфе исследованы рассмотрены экономико-правовые

меры, направленные на охрану и рациональное использование природных ресурсов озера Байкал и Байкальской природной территории. Представляют интерес сформулированный автором подход к экономическому регулированию как совокупности правовых средств, направленных на стимулирование экономической заинтересованности в выполнении природоохранных мероприятий и экологичном поведении физических и юридических лиц на Байкальской природной территории (с. 106), а также предложение предусмотреть дальнейшее повышение коэффициента при расчете платы природопользователей Байкальской природной территории за негативное воздействие на окружающую среду (с. 108-115).

В третьем параграфе исследованы вопросы влияния документов стратегического планирования на снижение латентности природоохранных правонарушений на Байкальской природной территории. Автором проведен анализ значительного массива судебных решений, приведены примеры использования судебными органами документов стратегического планирования при оценке и квалификации правонарушений (с. 122).

В третьей главе диссертации рассмотрены отдельные экологически значимые виды деятельности на Байкальской природной территории в контексте документов стратегического планирования. В первом параграфе на основе анализа документов стратегического планирования диссертантом предложено документально закрепить создание Байкальского макрорегиона и утвердить концепцию его развития. Автором выделены основные приоритеты развития Байкальского макрорегиона и обоснована необходимость их закрепления в Концепции развития Байкальского макрорегиона (седьмое и восьмое положения, с. 11-13, с. 127-137).

Во втором параграфе проведен анализ документов стратегического планирования, связанные с развитием экологического туризма, в ходе которого выявлены основные проблемы экологического туризма на Байкальской природной территории и сформулированы предложения по его развитию. Автор предлагает определить экологический туризм в Концепции

развития Байкальского макрорегиона как деятельность, направленную на просвещение и формирование экологической культуры, предусматривающую пребывание граждан на территории Байкальской природной территории, не нарушающее установленные правила и допустимую антропогенную нагрузку (с.154).

В третьем параграфе анализируются нормативные правовые акты и документы стратегического планирования в области обращения с отходами производства и потребления на Байкальской природной территории. Автор приходит к выводу о недостаточности мер по регулированию данных отношений и предлагает регулировать обращение с отходами производства и потребления на Байкальской природной территории не по территориальным схемам субъектов Российской Федерации, а по зонам Байкальской природной территории. Также предлагается создание Байкальского регионального оператора и обосновывается необходимость такого действия (с.167).

В четвертом параграфе рассмотрены проблемы ведения сельского хозяйства, в том числе органического, на Байкальской природной территории. Следует поддержать позицию автора по развитию производства органической и улучшенной продукции на Байкальской природной территории как направление, не только позволяющее снизить риск загрязнения озера Байкал пестицидами, но и задающее экологические приоритеты, которые должны быть закреплены для всей Байкальской природной территории. (с.181).

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, в том числе выносимые на защиту, обладают в основном достаточной обоснованностью и научной новизной, имеют теоретическую значимость и могут быть использованы для дальнейших научных исследований по теме диссертации, а сделанные диссертантом выводы и обоснованные предложения имеют существенную практическую значимость и могут использоваться органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для подготовки и реализации документов стратегического планирования, а также для совершенствования

законодательства.

Основные положения диссертационного исследования М.С. Ющенко отражены в 9 написанных им научных работах, опубликованных в различных научных изданиях, включая издания, рекомендованные диссертационным советом МГУ и Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Следует отметить, что диссертационная работа М.С. Ющенко отличается новизной и конструктивностью в постановке и решении ряда теоретических и практических вопросов по теме исследования. Большинство выводов, предложений, рекомендаций диссертанта достаточно аргументированы, достоверны, базируются на достижениях научных исследований в области экологического права, отраслей науки, а также правоприменительной практики.

Сказанное выше позволяет положительно оценить диссертационное исследование Ющенко М.С. и отметить личный вклад диссертанта в решение поставленной им актуальной и своевременной научной проблемы.

Отмечая значимость выводов и положений диссертационного исследования, в порядке критики следует отметить, что следующие положения, выносимые на защиту, и выводы, содержащиеся в диссертации, требуют уточнения или дополнительной аргументации:

1. В первом положении, выносимом на защиту, а также на с. 79 диссертации, соискателем сделан вывод о том, что «при отсутствии целей, установленных в законодательстве об охране озера Байкал, их определение допустимо в предметно ориентированных документах стратегического планирования, утверждаемых Президентом Российской Федерации.».

Необходимо уточнить правовое основание утверждения документов стратегического планирования в области охраны озера Байкал (как в рамках целеполагания – стратегий, так и государственных программ) Президентом Российской Федерации, исходя из того, что в соответствии с пп. 5 п. 1 ст. 9 Федерального закона от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании

в Российской Федерации» Президент Российской Федерации «утверждает (одобряет) документы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и по другим вопросам, находящимся в ведении Президента Российской Федерации».

Следует также пояснить вывод о том, что «в таком случае документы стратегического планирования обладают юридической силой нормативного правового акта Президента Российской Федерации, который восполняет пробелы правового регулирования, образовавшиеся на законодательном уровне.».

По мнению автора, «Такие цели предполагают дальнейшее закрепление и развитие в законодательстве об охране озера Байкал.». Возникает вопрос, почему пробел в Федеральном законе «Об охране озера Байкал» в части целей нельзя устранить посредством непосредственного внесения дополнений в данный Закон.

2. Предлагается уточнить цели стратегического планирования охраны озера Байкал и Байкальской природной территории, поскольку они не совпадают.

В третьем положении, выносимом на защиту указано, что оно «направлено на обеспечение устойчивого развития, достижение баланса природоохранных, общественных и экономических интересов с учетом пределов использования природных ресурсов для целей социально-экономического развития Байкальской природной территории.».

В четвертом положении, выносимом на защиту такими целями названы: «а) создание условий для успешного и своевременного решения экологических проблем озера Байкал; б) организация взаимодействия органов власти различных уровней в сфере стратегического планирования в целях обеспечения эффективной реализации федерального проекта «Сохранение озера Байкал».».

В седьмом положении, выносимом на защиту, соискатель считает, что «цель стратегического планирования развития Байкальского макрорегиона,

которая состоит в создании условий для экологически ориентированного развития Байкальской природной территории».

По мнению диссертанта, такие цели совпадают с целями охраны озера Байкал, которые диссертант считает необходимым определить в Законе «Об охране озера Байкал» или нет?

3. В седьмом положении, выносимом на защиту, диссертант предлагает разработку Концепции развития Байкальского макрорегиона, выделяя ее основные положения. Возникает вопрос о соотношении данной Концепции с реализуемыми документами стратегического планирования в области охраны озера Байкал и Байкальской природной территории, а также какие предложения диссертанта по дальнейшему совершенствованию этих документов в контексте реализации предлагаемой Концепции.

Вместе с тем, указанные замечания носят уточняющий характер и не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация Ющенко М.С. является самостоятельным исследованием, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и теоретические положения, имеющие научное и практическое значение для решения проблемы совершенствования правовой охраны озера Байкал. Автореферат соответствует диссертации и в полной мере раскрывает ее содержание. Вместе с опубликованными научными работами по избранной теме он дает представление об основных положениях диссертации.

Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода, и, в частности, оформлена согласно приложениям № 8, 9 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Содержание диссертации соответствует паспорту научной специальности 5.1.2 - «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (юридические науки), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете 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:

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры экологического и природоресурсного права
Федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Выпханова Галина Викторовна

«25» января 2024 года

Контактные данные:

Тел.: 8 (499) 244 88 88 (доб. 508), e-mail: Lab.keprp@msal.ru

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

Адрес места работы:

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

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра экологического и
природоресурсного права

Тел.: 8 (499) 244 88 88 (доб. 508), e-mail: Lab.keprp@msal.ru

Подпись сотрудника ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Г.В. Выпхановой удостоверяю:

ПОДПИСЬ

ЗАВЕРЯЮ

Начальник отдела

Управления кадров Д.Б. Красильникова

«25» 01 2024 г.