

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. 536а,
dissovet@law.msu.ru

ОТЗЫВ
официального оппонента
на диссертацию на соискание ученой степени
доктора юридических наук Заславской Надежды Михайловны
на тему: «Концепция правового регулирования
цифровизации государственного экологического управления»
по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые
(государственно-правовые) науки»

Актуальность темы диссертационного исследования не вызывает сомнений. Автор работы, обосновывая актуальность темы, справедливо отмечает, что «цифровая трансформация» является одной из пяти национальных целей развития Российской Федерации (стр. 4 дис., стр. 3 автореф.). Согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» в рамках национальной цели «Цифровая трансформация» целевыми показателями, характеризующими достижение названной национальной цели, являются обеспечение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления. «Цифровая зрелость» государственного экологического управления, как вида государственного управления, соответственно, должна быть обеспечена, в том числе и нормативно, до 2030 года.

Современное общество столкнулось с вызовами цифровизации. Цифровые технологии постепенно внедряются во все сферы жизнедеятельности. Как указывает автор диссертации (стр. 55-84 дисс., стр. 29-30 автореф.), в настоящее время информация и данные в цифровой форме

являются средствами производства, а взаимодействие в таком обществе начинает происходить по поводу и посредством цифровых технологий (большие данные, искусственный интеллект, облачные вычисления и т.д.), с участием специальных субъектов (виртуальных участников, разработчиков технологий, операторов программ и др.), базовой формой организации деятельности становятся сетевые площадки.

Формирование эффективной системы управления в сфере охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти, на протяжении уже многих лет является переходящей из одного официального документа в другой целью или задачей. Государственное экологическое управление является одним из центральных институтов экологического права и неоднократно исследовалось в научной правовой литературе. Однако правовое регулирование цифровизации государственного экологического управления, как абсолютно справедливо отмечает диссертант, не являлось предметом специального диссертационного или монографического исследования (стр. 6 дисс., стр. 5 автореф.).

Важным фактором эффективности цифровизация государственного экологического управления является правовое регулирование (воздействие), которое на современном этапе должно обеспечивать внедрение цифровых технологий, релевантных объективно протекающим управленческим процессам в сфере охраны окружающей среды. Задача права в связи с цифровизацией заключается в выработке алгоритмов осуществления государственных функций для целей наложения на них собственно цифровых технологий. И выработка этих алгоритмов – это сугубо юридическая задача, успешно выполнить которую не представляется возможным без разработки системных подходов к определению предмета, пределов цифровизации, определения юридического значения государственных информационных ресурсов в сфере экологического управления, понятий достаточности и полноты экологической информации, сопоставимости сведений государственных информационных ресурсов.

В контексте сказанного диссертантом **своевременно и обоснованно ставится цель исследования** – разработка системы теоретических, методологических, методических основ и практических рекомендаций по созданию эффективного механизма правового регулирования цифровизации государственного экологического управления (стр. 9 дисс., стр. 8 автореф.).

Для достижения указанной цели автором были определены и решены **задачи исследования**, которые в полной мере соответствуют выводам, выносимым на защиту, например:

установлены структурные элементы концепции правового регулирования цифровизации государственного экологического управления (положение первое, выносимое на защиту);

дано понятие «цифровизации государственного экологического управления» (положение второе, выносимое на защиту);

выявлены пробелы и тенденции развития экологического законодательства в части правового регулирования цифровизации государственного экологического управления (положения пятое и шестое, выносимые на защиту);

установлены особенности реализации эколого-правовых норм в условиях цифровизации на примере правового регулирования государственного экологического управления (положение седьмое, выносимое на защиту);

определены организационно-правовая основа информационного механизма государственного экологического управления (положение восьмое, выносимое на защиту) и особенности метода правового регулирования отношений в области государственного экологического управления в условиях цифровизации (положения девятое и десятое, выносимые на защиту) и проч.

На основе проведенного диссертантом анализа «современного, функционирующего в условиях цифровизации организационно-правового механизма охраны окружающей среды (государственное экологическое управление), как составной части механизма правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды (эколого-правового

механизма)» (стр. 9 автореф.), предложена авторская концепция правового регулирования цифровизации государственного экологического управления, включающая: определение понятия цифровизации государственного экологического управления; установление отличительных черт государственного экологического управления (в сопоставлении с аналогичным управлением вне цифровизационного контекста) по объектам, субъектам управления, содержанию их прав и обязанностей, формам и методам управления, критериям оценки, факторам и гарантиям эффективности управления; и на этой основе – предложения по изменению и дополнению правовых средств, при помощи которых обеспечивается эффективное правовое воздействие, применительно к каждой стадии правового регулирования рассматриваемых отношений – созданию юридических норм, возникновению прав и обязанностей (правоотношений) и их реализации (с. 457-464 дисс., положение первое, выносимое на защиту).

Теоретическую значимость представляют сформулированные диссертантом понятие цифровизации государственного экологического управления, под которым автор понимает процесс формирования современного подхода к государственному экологическому управлению, в основе которого принципиально иные – цифровые способы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации. Заслуживают внимания определенные автором предпосылки формирования концепции правового регулирования цифровизации государственного экологического управления (с. 29-54 дисс., положения второе и третье, выносимые на защиту).

Научную значимость также представляют сформулированные автором предложения по развитию экологического законодательства в связи с цифровизацией государственного экологического управления, апробации его изменений и дополнений, анализа практики применения планируемых преобразований посредством проведения эколого-правовых экспериментов (с. 335-346 дисс., предложение шестое, выносимое на защиту).

Обладают теоретической и практической значимостью положение семь, выносимое на защиту, о необходимости создания «механизма поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации посредством и (или) с использованием цифровых технологий, в основе которого: единые стандарты сбора информации, обеспечивающие сопоставимость измерений; оперативность сбора и анализа информации («режим реального времени»); комплексность наблюдения и исследования на основе объединения и сопоставления данных метеорологических, гидрологических, геофизических, геохимических и биологических наблюдений и исследований; непрерывность и систематичность наблюдения». В настоящее время в Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством ведется более двадцати государственных кадастров и реестров как о самих природных объектах и природных ресурсах, так и различных видах и субъектах воздействий на указанные объекты. Однако данные указанных информационных систем несопоставимы, а в целом ряде случаев – даже противоречивы (с. 142-175 дисс.).

Не только теоретическое, но и важное практическое значение для преодоления проблем разрозненности существующих государственных информационных систем, несогласованности и несопоставимости содержащихся в них данных, имеет предложение диссертанта о создании государственной информационной системы нового поколения, объединяющей в себе данные об объектах, имеющих координаты (национальная система пространственных данных) и данные о качестве окружающей среды (государственный экологический мониторинг) (с. 201-221, положение восемь, выносимое на защиту).

Важное теоретическое значение для развития науки экологического права также имеет проведенное автором исследование понятия «экологический риск» (с. 262-270 дисс.). Результатом этого исследования, является вывод автора о том, что «особенностью правового регулирования цифровизации государственного экологического управления является расширение

возможности применения риск-ориентированного подхода». Подхода, в основе которого лежит «деление объектов управления на группы или категории в зависимости от вероятности наступления и масштаба их возможного неблагоприятного воздействия на окружающую среду, и установление различных правовых требований, правил поведения, последствий в зависимости от принадлежности к определенной группе или категории» (положение десятое, выносимое на защиту). Диссертантом предлагается классификация экологических рисков на допустимые и недопустимые, и лишь в отношении допустимых рисков обосновывается осуществление правового регулирования посредством применения подхода управления рисками. По справедливому предложению автора к группе недопустимых рисков следует относить те объекты управления, негативные последствия от которых настолько неприемлемы, что управление ими заключается в запрете осуществления деятельности, которая может повлечь указанные последствия (с. 273-284 дисс.).

Положительно следует оценить проведенное автором комплексное исследование вопроса разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды, предложений по координации их деятельности, преодолению неопределенностей, связанных с множественностью органов государственного экологического управления как по вертикали, так и по горизонтали (с. 309-334 дисс., положение одиннадцатое, выносимое на защиту).

Проведенный комплексный анализ современного состояния и проблем правового регулирования государственного экологического управления позволил диссертанту обосновать необходимость внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, в частности, в Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

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 классификации функций государственного экологического управления в условиях цифровизации (с. 417-456 дисс., положение № 14, выносимое на защиту), оценки эффективности цифровизации государственного экологического управления через категорию «качества окружающей среды» (с. 371-393 дисс., положение тринадцатое, выносимое на защиту).

Научная новизна диссертационного исследования Заславской Надежды Михайловны определяется сформулированной концепцией правового регулирования цифровизации государственного экологического управления, в основу которой положен принципиально новый научный подход к организации и осуществлению государственного экологического управления, «в основе которого принципиально иные – цифровые способы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации, что оказывает влияние на представление об объекте государственного экологического управления, на состав участников – субъектов государственного экологического управления, на содержание их прав и обязанностей, на методы правового регулирования соответствующих отношений».

Структура диссертации является логичной, определена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, пяти глав, объединяющих шестнадцать параграфов, заключения и библиографии. Первая глава посвящена рассмотрению понятия и основных черт правового регулирования цифровизации государственного экологического управления. В главе второй рассматриваются вопросы информационного обеспечения государственного экологического управления. Вопросы методологии правового регулирования государственного экологического управления в условиях цифровизации рассмотрены в главе третьей диссертационного исследования. Правовым проблемам построения организационной и функциональной структур государственного экологического управления в условиях цифровизации посвящена четвертая глава работы. Глава пятая диссертации

содержит анализ и предложения по оценке эффективности правового регулирования цифровизации государственного экологического управления.

Сформулированные на основе проведенного исследования Н.М. Заславской в диссертации научные положения, выводы и рекомендации обоснованы и достоверны, что подтверждается выбранной методологией исследования, постановкой цели и определением задач исследования, анализом значительного количества нормативных правовых актов, практики их применения, доктринальных позиций, статистической информации.

Вынесенные на защиту положения обладают научной новизной, имеют теоретическое (стр. 22 дисс., стр. 20 автореф.) и практическое (стр. 22-24 дисс., стр. 21-23 автореф.) значение. Они апробированы автором в публикациях в рецензируемых научных изданиях, в выступлениях на научных конференциях и круглых столах.

Давая общую характеристику диссертационному исследованию, выполненному Заславской Надеждой Михайловной, его можно оценить как выполненное на высоком профессиональном уровне – автором проведена колоссальная работа по анализу действующего экологического законодательства, практики его применения, по изучению и обобщению научных правовых и иных работ.

В то же время, положительно оценивая диссертационное исследование, необходимо отметить ряд положений, требующих уточнения или дополнительной аргументации своей позиции автором:

1. В положении пять, выносимом на защиту, автор делает вывод о формировании межотраслевого правового института «цифровое государственное экологическое управление». Однако, учитывая, что государственное экологическое управление производно от государственного управления в целом, целесообразно выяснить вопрос о соотношении таких правовых категорий как «государственное управление», «цифровое государственное управление», «государственное экологическое управление» и «цифровое государственное экологическое управление». И тогда, через призму

указанных правовых понятий делать вывод о том, какой все же вид управления имеет характер межотраслевого, признавая наличие «цифрового государственного управления» в целом и «цифрового государственного экологического управления», как производной от него правовой категории, имеющей специфические черты.

2. В положении семь, выносимом на защиту, автор предлагает под информационным механизмом цифровизации государственного экологического управления понимать систему взятых в единстве правовых средств, опосредующих процессы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации. Диссертант также определяет и основные направления разработки указанного механизма, в их числе – определение критериев достоверности экологической информации. В связи с этим возникает вопрос о практических рекомендациях соискателя по формированию информационных ресурсов, содержащих достоверную экологическую информацию, и их адаптации в правоприменительной среде.

3. Требуется дополнительной аргументации на защите вопрос о необходимости, целесообразности установления и закрепления природоохранных требований к цифровым технологиям (вывод двенадцать, выносимый на защиту). Нельзя не согласиться с тем, что такие технологии, их разработка, внедрение и применение создают угрозу негативного воздействия на окружающую среду (с. 117-141 дисс., с. 4, 32-33 автореф.). В работе приводятся заслуживающие внимания научные исследования о негативном воздействии различных цифровых технологий как на здоровье человека, так и на состояние окружающей среды. Автор справедливо указывает на значительные количественные увеличения применения цифровых технологий практически во всех сферах общественных отношений. Однако, возникают также и обоснованные сомнения в том, что установление требований в области охраны окружающей среды будет способствовать цифровизации отрасли «экология и природопользования», как она названа в распоряжении Правительства Российской Федерации от 15.12.2023 № 3664-р «Об

утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации». Это приведет и к затягиванию процессов цифровой трансформации в рассматриваемой сфере, и к существенному повышению стоимости проводимых соответствующих мероприятий.

Вместе с тем, следует отметить, что высказанные в настоящем отзыве вопросы по отдельным положениям диссертационного исследования, носят частный, дискуссионный характер, не влияют на высокую положительную оценку работы и могут быть рассмотрены автором в ходе дальнейшей разработки теоретических и практических проблем правового регулирования цифровизации государственного экологического управления.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук Заславской Надежды Михайловны является научной квалификационной работой, в которой на основании проведенных автором исследований разработаны теоретические положения в совокупности составляющие концепцию правового регулирования цифровизации государственного экологического управления. Положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, научно обоснованы, в достаточной степени аргументированы. Теоретические выводы и предложения могут быть направлены на совершенствование действующего законодательства в области охраны окружающей среды. Они также могут быть использованы в процессе преподавания экологического права в высших учебных заведениях Российской Федерации.

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 требованиям к оформлению, согласно приложениям № 5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

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

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент,
проректор по развитию имущественного комплекса, заведующий кафедрой трудового, экологического права и гражданского процесса юридического института Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Кемеровский государственный университет»

Лисина Наталья Леонидовна

04 апреля 2024 года

Контактные данные:

тел.: (384-2) 58-10-11; e-mail: rik@kemsu.ru

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

Адрес места работы:

650000, Кемеровская область-Кузбасс, г. Кемерово, ул. Красная, д. 6,
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Кемеровский государственный университет»
Тел.: (384-2) 58-10-11; e-mail: rik@kemsu.ru

Подпись сотрудника

Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Кемеровский государственный университет»

Н.Л. Лисиной удостоверяю:

*Ученой секретарь
Ученого совета Ке*

