

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

Теоретическая и практическая актуальность темы диссертационного исследования Заславской Надежды Михайловны не вызывает сомнений.

Масштабный перенос документов и коммуникаций на цифровые носители за короткий срок преобразил современное общество. Сегодня уже невозможно представить обучение, поиск и хранение информации, торговлю, обычное общение между людьми без использования цифровых технологий и электронных устройств. Процесс цифровизации с растущей скоростью проникает и во все сферы государственного управления, в том числе экологического, ускоряя и облегчая получение гражданами и организациями государственных услуг по предоставлению информации о состоянии окружающей среды, бесконтактному предоставлению заинтересованным лицам разрешительных документов на природопользование, выбросы и сбросы загрязняющих веществ. Без использования компьютерных сетей, объединенных в глобальной сети Интернет, уже невозможно представить финансовые отношения с государством, участие в аукционах по предоставлению прав на использование природных объектов, участие в экспертизах и принятии публичных экологически значимых административных актов.

При всем благоприятном влиянии цифровизации на развитие общества у этого процесса есть обратная сторона. Как справедливо отмечено в диссертации (с. 5,6) с цифровизацией связано появление новых видов отходов, образующихся в результате использования компьютерного и другого электронного оборудования, рост воздействия на человека и природу электромагнитного излучения. Надежность сохранения информации на

электронных носителях зависит не только от качества самой технологии, но от внешних факторов – преднамеренного техногенного либо стихийного природного разрушения или повреждения, для контроля которых нужны дополнительные усилия. Невозможно обеспечить и контроль за стремительным и трудно укладываемым в единую систему цифровым технологическим прогрессом, воздействие которого на общество, институты и работу государственного управления не всегда поддается немедленному осмыслению (искусственный интеллект, нейросети).

Право и законодательство с трудом успевает за процессом цифровизации. Как отмечает Заславская Н.М. «деятельность субъектов, осуществляющих государственное экологическое управление, в отсутствие установленных правил поведения, оказалась во многом пока неэффективна» (с. 6).

В таких условиях логически становится очевидным необходимость разработки научной концепции правового регулирования цифровизации в целом, и в отдельных областях жизнедеятельности общества. Учитывая ответственность органов государственной власти за организацию исполнения законодательства и внедрение цифровых технологий, создание научной концепции правового регулирования государственного экологического управления выходит на приоритетное место.

Актуальность темы исследования также обусловлена невысоким вниманием современной науки экологического права к системному изучению правового регулирования государственного экологического управления в условиях цифровизации. Пока по этой теме изданы только отдельные научные статьи, тема затрагивается в некоторых межотраслевых монографиях, а диссертационные исследования по отдельным вопросам цифровизации государственного управления подготовлены в рамках административного или конституционного права и исчисляются единицами. Это свидетельствует о научной новизне самой темы диссертации Заславской Н.М. и о ее научной значимости в системе правовых исследований

государственного экологического управления. По сути, диссертация Заславской Н.М. действительно является первым комплексным научным правовым исследованием по заявленной теме.

Оценивая современное состояние правового регулирования цифровизации экологического управления, диссертант, творчески опирается на научные достижения, полученные наукой общей теории права, экологического, конституционного и административного права. На таком научном обосновании сформулированы авторские выводы, содержащие, в том числе обладающие новизной предложения по развитию законодательства.

Достоверность и обоснованность выводов научного исследования подтверждается также впечатляющей эмпирической основой. Глубокому изучению подверглись фактически все нормативные правовые акты, политика, а также решения органов публичной власти, касающиеся цифровизации государственного управления. Такое широкое поле фактического исследования не оставляет пробелов в обоснованиях выводов, выносимых на защиту.

Выводы, полученные автором в результате многопланового исследования проблемы цифровизации государственного экологического управления, обладают научно-теоретической и практической ценностью и значимостью.

Такой значимостью и ценностью обладает, в частности, Положение 2, в котором сформулировано понятие цифровизации государственного экологического управления как нового уже широко практикуемого способа организации деятельности государственной исполнительной власти, но не имеющего своего легального определения. Нельзя не согласиться с авторским определением этого понятия, основу которого составляет экологическая информация как объект цифровизации. В определении компактно и точно отражены все области внедрения цифровизации экологического управления – поиск, сбор, хранение, обработка,

предоставление и распространение экологической информации. Соответственно очерчена и сфера правового регулирования цифровизации государственного экологического управления.

Автор обращается и к иным основополагающим определениям и положениям, образующим концепцию правового регулирования цифровизации государственного экологического управления. Это - «цифровая трансформация» (с. 30), «цифровое общество» (с. 34), «цифровые данные» (с. 100), которые не используются в экологическом законодательстве и понимание которых необходимо для развития института государственного экологического управления. Ключевым элементом этой концепции является утверждение автора о формировании межотраслевого правового института цифровизации государственного экологического управления (Положение 5 и с. 114), который пока включает единичные нормы об порядке использования компьютерных сетей и других информационных технологий в реализации отдельных функций (мониторинг, сбор и хранение информации об источниках воздействий и другие), но с перспективой усиления его значимости.

Важный вклад в науку экологического и административного права составляет Положение 9 (с. 249, 395 и далее), которым в число управленческих отношений автором включен новый управляемый субъект – «фактические» участники управленческих отношений - разработчики технологий, предпринимательские структуры, внедряющие в свою деятельность цифровые технологии. Встают вопросы об требованиях по обеспечению достоверности и полноты информации, сертификации компьютерных программ и оборудования, защиты информации. По сути, выявлена новая, практически не урегулированная сфера управленческой деятельности.

В работе проведен глубокий и всесторонний анализ и сформулированы собственные позиции по поводу не получивших достаточного законодательного развития с учетом цифровизации, но обсуждаемых в науке

права вопросов применения и развития риск-ориентированного подхода (с. 270 и далее), соотношения понятий мониторинга и государственного экологического надзора (с. 328 и далее), законного интереса и субъективного права (с. 357), преимуществ и препятствий во внедрении государственно-частного партнерства в сферу цифровизации (с.403 и далее).

Таким образом, диссертация Заславской Надежды Михайловны на тему «Концепция правового регулирования цифровизации государственного экологического управления», представленная на защиту на соискание ученой степени доктора юридических наук, составляет значительный личный вклад автора в науку экологического права. Тема исследования раскрыта в полном объеме, поставленная автором цель достигнута, задачи решены, выводы и предложения научно обоснованы и обладают научной новизной.

Вместе с тем, некоторые положения диссертации носят спорный характер.

1. Признавая высокую динамику накопления норм, регулирующих цифровизацию в целом, вывод автора о предпосылках формирования межотраслевого правового института - «цифровизация государственного экологического управления» (Положение 5 и с. 113-114), заслуживает внимания. Однако, для решения этого чисто теоретического вопроса необходимо выяснить, в каком соотношении находится институт «цифрового» экологического управления с уже существующим институтом государственного экологического управления в целом, и какие функции управления в рамках нового института считать цифровыми, а какие нет, особенно если учесть, что цифровые технологии используются в выполнении всех установленных и традиционных функций, но в разной степени.
2. Соглашаясь в целом с утверждением о негативном воздействии цифровых технологий и цифрового оборудования на окружающую среду (Положение 12), недостаточно убедительным звучит

предложение автора о необходимости проведения разработчиками цифровых технологий оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и получения заключения государственной экологической экспертизы (с. 129). В соответствии с Законом «Об экологической экспертизе» объектами экспертизы могут быть новые технологии. Доказать, что, к примеру, технология сбора, хранения и предоставления информации в государственные кадастры, является новой, представляется сложным делом, если учесть, что сами технологии - это многокомпонентный объект, в котором используются как уже старые (компьютерное оборудование), так и новые (система защиты информации) технологии и техническое оборудование. Кроме того, экологическая экспертиза связана с большими затратами времени, финансовых средств, бюрократизацией процесса внедрения проекта с не всегда очевидным положительным для окружающей среды эффектом. В отсутствие обязательных экологических требований к цифровым технологиям, введение требования об ОВОС и государственной экспертизе проектов цифровых технологий представляется, по крайней мере, преждевременной. Это может оказаться даже вредным, если выяснится, если воздействие отдельных технологий на окружающую среду минимально, а эффект внедрения значителен.

3. На с. 246 автор предлагает признать в качестве нового метода правового регулирования – «метод цифровизации» экологических отношений и государственного экологического управления. Классически, в науке права признаны два универсальных метода правового регулирования всех правоотношений – императивный или административно-правовой и диспозитивный или гражданско-правовой. В правовом регулировании общественных отношений, предусматривающих, к примеру, обязанность соответствующих субъектов размещать информацию в сети Интернет, предоставлять

ее органам государственной власти в электронном виде, используется метод обязывания (административно-правовой), хотя сфера регулирования является новой. В этой части, разъяснение автора относительно соотношения предложенного метода цифровизации и методами дозволений, запретов, ограничений и других способов правового регулирования, представляется полезным.

4. В соответствии со статьей 42 Конституции РФ каждый имеет право на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды. Недостоверная информация может привести к ошибкам при принятии решений, причинению ущерба имуществу и здоровью. Известны прецеденты, когда в разных официальных источниках информации, по умолчанию достоверных, по поводу одного и того же природного объекта фиксируются противоречия в сведениях. Классическим примером такого явления является «лесная амнистия». Поэтому понятие достоверной информации становится необходимым условием эффективной реализации конституционного права каждого. Констатируя отсутствие определения достоверной информации в законодательстве (с.189), автор не формулирует своего определения, не высказывает мнения относительно субъектов, которые могут быть признаны держателями такой информации, источников, форм закрепления и одновременно модели цифровизации сбора, хранения и предоставления достоверной экологической информации. Позиция автора по этому поводу будет полезной для полного понимания правового регулирования цифровизации.

Указанные замечания носят дискуссионный характер и не умаляют значимости диссертационного исследования.

Диссертация Заславской Надежды Михайловны на тему «Концепция правового регулирования цифровизации государственного экологического

управления» 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 Заславская Надежда Михайловна заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

Краснова Ирина Олеговна,
доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой земельного и экологического права
Российского государственного университета правосудия

25 марта 2024 года

Контактные данные:

тел.: [REDACTED], e-mail: [REDACTED]

Специальность, по которой официальным оппонентом

защищена диссертация:

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

Адрес места работы:

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

Российский государственный университет правосудия, кафедра земельного и экологического права

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