

ОТЗЫВ
официального оппонента
на диссертацию на соискание ученой степени
кандидата юридических наук Шагаповой Руфины Аликовны
на тему: «Правовой режим геопарков как особо охраняемых природных
территорий» по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые
(государственно-правовые) науки»

Актуальность темы диссертационного исследования. В Российской Федерации вопросам организации, создания и развития особо охраняемых природных территорий (далее по тексту также - ООПТ), имеющих международное значение, всегда уделялось большое внимание. Показательным примером активного участия Российской Федерации в развитии сети ООПТ международного уровня следует назвать программу создания и развития особо охраняемых территорий Российской Федерации – биосферных резерватов ЮНЕСКО в рамках реализации программы «Человек и биосфера» (МАБ) межправительственной научной программы ЮНЕСКО (1971 г.).

Согласно данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2022 году»¹ в 2022 г. в Российской Федерации насчитывалось 11,9 тыс. ООПТ федерального, регионального и местного значения, при этом 48 ООПТ федерального и регионального значения входили в международную сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО. По сравнению с предыдущим годом общая площадь ООПТ увеличилась на 2,1 млн га, составив 244,3 млн га в 2022 г. (14,3% площади Российской Федерации без учета площадей Донецкой Народной Республики (ДНР), Луганской Народной Республики (ЛНР), Запорожской и Херсонской областей). В целом, с 2014 по 2022 гг. общая площадь ООПТ увеличилась на

¹ Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) Режим доступа: <https://2022.ecology-gosdeklad.ru/> (дата обращения – 21.01.2024).

42,0 млн га, что является показателем эффективности государственного управления в сфере ООПТ в Российской Федерации.

В настоящее время общественные отношения в сфере создания, использования, развития и охраны особо охраняемых природных территорий Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», принятыми в его реализацию нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, а также региональным законодательством, вместе с тем ряд правовых проблем, связанных с использованием, развитием и охраной новых видов особо охраняемых природных территорий (к которым, в частности, следует отнести уникальные геологические объекты и ландшафты, имеющие международный статус ЮНЕСКО (геопарки)), остаются нерешенными, дискуссионными и актуальными.

Как справедливо отмечает диссертант, «в действующем российском законодательстве и юридической науке отсутствует понятие «геопарк», не определено место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий, не выработана целостная концепция правового режима охраны и рационального использования природных ресурсов геопарков. Принятый ЮНЕСКО подход о геопарках как единых географических зонах, в которых объекты и ландшафты, имеющие международное геологическое значение, управляются в соответствии с целостной концепцией охраны, образования и устойчивого развития, в Российской Федерации развивается крайне неопределенно и противоречиво».

В условиях недостаточности теоретико-правовых исследований по данной проблематике, достижение цели и последовательное решение поставленных диссертантом задач исследования обуславливает необходимость выработки единого системного концептуального подхода, предусматривающего создание новой теоретической и правовой модели геопарков в системе особо охраняемых природных территорий, что, в свою очередь, предопределяет необходимость комплексного анализа теоретико-правовых основ, категориального аппарата, оценки современного состояния, перспектив развития и обеспечения

надлежащего применения федерального и регионального законодательства. Указанные факторы свидетельствуют об актуальности и востребованности выбранной автором темы для исследования.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций. Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, научно обоснованы, в достаточной степени аргументированы и оценены по сравнению с другими известными решениями.

Диссертационное исследование включает в себя введение, три главы, состоящие из семи параграфов, заключение, а также список использованных источников.

В первой главе диссертационного исследования автором дается общая характеристика геопарков как особо охраняемых природных территорий. На основе проведенного комплексного анализа существующих теоретических подходов к пониманию сущности и содержания правовой категории «особо охраняемая природная территория» (с. 20-23), законодательства и правоприменительной практики (с. 24-68), в том числе истории становления и развития правовых основ геопарков в России и зарубежных стран (с. 80-91), диссертантом формулируется авторское определение геопарка (с. 8, 42), обосновывается необходимость нормативного закрепления правового режима геопарков в законодательстве об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации (с. 9, 38-43), а также определяется место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий регионального значения Российской Федерации (с. 92-93).

Вторая глава диссертационного исследования посвящена выявлению особенностей правового режима геопарков и обеспечивающих его правовых средств. Правовой режим геопарков определяется диссертантом как «особый порядок регулирования, который выражается в комплексе правовых средств, в том числе дозволений с ограничивающим условиями, запретов и позитивных обязываний» (с. 10, 101-103). К числу указанных правовых средств диссертант относит «правовые ограничения (вещно-правовые, обязательно-правовые,

охранительно-правовые) и правовые стимулы (факт-стимул, правовые стимулы, льготы)» (с. 109-116).

В результате проведенного исследования формулируется вывод, согласно которому «указанные правовые средства, обеспечивающие правовой режим геопарков, являются эффективными правовыми инструментами в правовом режиме геопарков, т.к. с одной стороны, сдерживают негативное антропогенное влияние на геопарки, а с другой стороны, стимулируют полезную для геопарков деятельность – природоохранную, геологическую, эстетическую, историко-культурную, просветительскую, рекреационную, туристскую, оздоровительную» (с. 119).

Третья глава диссертационного исследования посвящена выявлению особенностей правового режима геопарков как вида особо охраняемой природной территории регионального значения. В рамках исследования данного вопроса диссертантом последовательно доказывается вывод, согласно которому «конкретная система правовых ограничений и правовых стимулов в правовом режиме отдельно взятого геопарка во многом определяется на основе зонирования территории геопарка» (с. 11, 126), при этом «правовой режим геопарков, как и правовой режим курортов и национальных парков, может сочетать в себе несколько видов экологического зонирования и функциональное зонирование» (с. 12, 128-130).

Важным элементом правового режима геопарков является государственное управление, представляющее собой, по мнению диссертанта, «исполнительно-распорядительную деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которая направлена на сохранение геопарков и реализацию государственной экологической политики в области развития каждого отдельно взятого геопарка с учетом природно-климатических, геологических, культурных, просветительских, исторических, этнических и иных особенностей». В развитии каждого геопарка автором выделяется экологическая, экономическая и социальная цель (с. 12, 138-139).

Необходимым элементом правового режима геопарков также является

юридическая ответственность в сфере охраны и использования геопарков, которая, по мнению диссертанта, «предотвращает противоправное поведение правонарушителя в сфере охраны и использования геопарков и стимулирует граждан, организации, предприятия, учреждения, государственные и муниципальные органы на общественно полезное поведение» (с. 12, 154-155).

Научная новизна, достоверность, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Научная новизна диссертационного исследования Шагаповой Руфины Аликовны определяется сформулированной концепцией правового режима геопарков как вида особо охраняемых природных территорий.

Теоретические выводы и предложения, сформулированные в диссертации, обладают достоверностью, научной новизной, теоретической и практической значимостью, вследствие чего могут служить теоретической основой для дальнейших научных исследований, быть использованы в правотворческой деятельности, направленной на совершенствование правового режима особо охраняемых природных территорий, в правоприменительной практике органов государственной власти, правоохранительных органов, а также в процессе преподавания экологического права при подготовке студентов бакалавриата, специалитета и магистратуры в ведущих юридических высших учебных заведениях Российской Федерации.

Положительно оценивая диссертационное исследование, необходимо отметить ряд положений, требующих уточнения или дополнительной аргументации, либо имеющих дискуссионный характер.

1. В положении № 1, выносимом на защиту, диссертант предлагает определить место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий путем либо «дополнения перечня ООПТ в п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» отдельной категорией особо охраняемых природных территорий регионального значения – «геопарки», либо установлением законом субъектов Российской Федерации такой категории особо охраняемой природной территории регионального значения – «геопарки»».

Данная позиция диссертанта требует уточнения с учетом положений п. 3 ст. 2 данного закона, согласно которой «законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения», помимо этого, диссертант предлагает также внесение изменений в пп. 10, 11 в целях создания возможности установления охранных зон геопарков, в связи с чем, на наш взгляд, дополнение перечня ООПТ, указанных в п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» новой самостоятельной категорией особо охраняемых природных территорий регионального значения – «геопарки» в данном случае представляется обязательным условием, а не вариативным.

В дальнейшем по тексту диссертации автор также в ряде случаев допускает данную вариативность, что, на наш взгляд, не способствует формированию единого правового режима геопарка как вида особо охраняемой природной территории регионального значения в федеральном законодательстве об особо охраняемых природных территориях, в свою очередь, в региональном законодательстве об особо охраняемых природных территориях без соответствующих основ правового режима геопарков, закрепленных на федеральном уровне, восполнить данный пробел достаточно проблематично.

2. Требуется дополнительной аргументации позиция автора о соотношении положений ст. 6, 33 Закона РФ «О недрах» с положениями Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» в части предоставления участков недр в пользование для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (п. 5 ст. 6) в целях их сохранения, а также регулируемого использования в рекреационных целях.

Достаточно ли, как предлагает диссертант, «законом субъекта Российской Федерации предусмотреть иную категорию ООПТ – геопарк, в границах которого будет обеспечена комплексная охрана и использование такой территории, включающей соответствующие особые геологические объекты», для решения существующей правовой коллизии и какие изменения законодательства о недрах

и законодательства об особо охраняемых природных территориях, по мнению диссертанта, также необходимы?

3. Характеризуя государственное управление геопарками, диссертант отмечает, что оно «представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (с. 138 -139), при этом в целях обеспечения управления геопарками, при которых геопарк передается в ведение созданного уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельного учреждения, унитарного предприятия или непосредственно независимого от него частного хозяйствующего субъекта, обосновывается необходимость внесения изменений в п. 4 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях». По мнению диссертанта, «такое управление через хозяйствующие субъекты с наделением их отдельными властными полномочиями должно осуществляться под контролем уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти в области государственного экологического надзора и контроля» (с. 145-146).

В связи с этим диссертанту предлагается уточнить роль федеральных органов исполнительной власти в сформулированной концепции правового режима геопарков как вида особо охраняемых природных территорий. Возможно ли, по мнению диссертанта, появление в будущем геопарков федерального значения и дальнейшее развитие, в связи с этим, федерального законодательства об особо охраняемых природных территориях?

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 формирования правового режима геопарков как вида особо охраняемых природных территорий.

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); критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова; оформлена согласно приложениям № 5,6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом, соискатель Шагапова Руфина Аликовна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент, профессор,
и.о. заведующего кафедрой экологического
и природоресурсного права

ФГАОУ ВО «Московский государственный

юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» Агафонов В.Б.

«29» января 2024 г.

ПОДПИСЬ *Агафонов В.Б.*
ЗАВЕДУЮЩЕГО
Кафедры экологического
и природоресурсного права
29 01 24

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