

Отзыв

оппонента на диссертацию Шагаповой Руфины Аликовны «Правовой режим геопарков как особо охраняемых природных территорий», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности

5.1.2- публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация «Правовой режим геопарков как особо охраняемых природных территорий» подготовлена на кафедре экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Изучение диссертации, автореферата и опубликованных работ по заявленной теме с учетом требований Положения о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842, позволяют дать высокую положительную оценку представленного исследования по рекомендуемым критериям: актуальность темы, степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверность и новизна.

I. Актуальность избранной темы исследования не вызывает сомнений и определена потребностями научной разработки на федеральном уровне правовых основ создания, охраны, рационального использования и функционирования геопарков. И если на международном уровне сеть геопарков существует и активно развивается с 2001 года, а в 2015 году 195 государств-членов ЮНЕСКО провозгласили сотрудничество «Глобальных геопарков ЮНЕСКО», то в России пока создано только несколько региональных геопарков. При этом, понятие «геопарк» в федеральном законодательстве отсутствует. Следовательно, 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, принятый ЮНЕСКО, в российском законодательстве и юридической науке пока не нашел достойного места, и тем более, развития. Кроме того, проблема определения правового режима геопарков усложняется тем, что иногда

территории этих природных комплексов пересекаются с уже существующими ООПТ, имеющими федеральное или региональное значение. Это обстоятельство еще более **указывает на своевременность и актуальность исследования.**

2. Диссертантом сформулирована и **раскрыта цель работы:**

разработка основных положений правового режима геопарков и выработка предложений по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Ознакомление с работой позволяет сделать вывод о том, что с **поставленными задачами** исследования, решением которых обеспечивается достижение указанной в работе цели, автор справилась. Это, такие задачи как: формулирование понятия «геопарк» и определение его нормативного закрепления в отечественном законодательстве и места геопарков в системе ООПТ; определение и содержание правового режима геопарков с выработкой системы правовых средств, определяющих их правовой режим; разработка предложений по совершенствованию законодательства в области охраны и использования геопарков и др.

3. Следует отметить **высокую степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.**

Отдельные аспекты правового режима различных видов особо охраняемых природных территорий раскрывались ранее в трудах отечественных ученых, однако проблемы определения места геопарков среди особо охраняемых природных территорий, их создания, правового режима, в том числе охраны и рационального использования природных ресурсов, не были предметом комплексного исследования, каким видится диссертационная работа.

В подтверждение данного тезиса следует привести получение обладающих новизной результатов с использованием комплекса существующих базовых **общенаучных методов исследования:** от диалектического и логического, до сравнительного и системного анализа, а

также метод обобщения и т.п. Другую составляющую **методологической основы** диссертационного исследования составили специальные научно-правовые методы: сравнительно-правовой (при сборе, обобщении и анализе материалов зарубежных и отечественных исследований в исследуемой области, а также зарубежного экологического законодательства); формально-юридический (при анализе, обобщении опыта функционирования геопарков в системе ЮНЕСКО); толкования права (при формировании положений, выносимых на защиту). Такое широкое использование методов позволило автору получить научно-практические результаты первого комплексного исследования правового режима геопарков как новой разновидности ООПТ.

Диссертантом получены обоснованные предложения по совершенствованию понятийного аппарата о правовом режиме геопарков через правовые дефиниции «геопарк» и «правовой режим геопарков» (стр. 42 Д, стр.8 А.), а также – определение места геопарков в системе особо охраняемых природных территорий (стр. 43 Д, стр.10 А.) При этом, автор диссертационной работы умело выделяет основные структурные элементы правового режима геопарков как особо охраняемых природных территорий, включая систему правовых стимулов и ограничений в аспекте охраны и рационального использования природных ресурсов геопарков, зонирование территорий геопарков, виды юридической ответственности за нарушение законодательства.

4. Убедительно выглядят научная новизна исследования и положения, вынесенные на публичную защиту.

Проблемы определения места геопарков среди особо охраняемых природных территорий, их создания, правового режима, в том числе охраны и рационального использования природных ресурсов, ранее не были предметом комплексного исследования. Научная новизна исследования выражается в том, что в диссертационной работе проведено первое комплексное исследование правового режима геопарков как особо охраняемых природных территорий, а

именно:

- обоснованы предложения по совершенствованию понятийного аппарата о правовом режиме геопарков через правовые дефиниции «геопарк» и «правовой режим геопарков»;

- определено место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий;

- выделены основные структурные элементы правового режима геопарков как особо охраняемых природных территорий, в том числе система правовых стимулов и система ограничений в аспекте охраны и рационального использования природных ресурсов геопарков, зонирование территорий геопарков, виды юридической ответственности за нарушение законодательства.

В результате даны предложения и рекомендации по совершенствованию правового режима геопарков как особо охраняемых природных территорий.

Все 11 положений диссертационной работы, выносимые на защиту Р.А.Шагаповой, обладают научной оригинальностью и научной новизной, как в теоретическом, так и в практико-прикладном плане. Они имеют значение для науки экологического природоресурсного права и могут способствовать совершенствованию законодательства нашего государства. Следует выделить несколько особо значимых положений.

В положении 1 диссертант активно и обоснованно совершенствует терминологический аппарат, отражая различные аспекты правового регулирования геопарков. В частности, предложены оригинальные понятия для изменений современного экологического законодательства («геопарк» и «правовой режим геопарков» и др.).

Представляет научный и практический интерес предложение 3, выносимое на защиту, об исторической периодизации становления и развития правовых основ охраны геологических объектов, имеющих особую научную, культурную и эстетическую ценность.

Представляется весьма актуальным и полезным предложение 5, выносимое на защиту, где диссертант справедливо отмечает, что правовой режим имеющихся в настоящее время в стране геопарков остается неопределенным, не урегулирован в законодательстве, по сути, находится «вне закона», так как не соответствует требованиям ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (в том числе п. 3 ст. 2), а также Земельному кодексу РФ (статьям 94, 95, 96, 98, 100 и 105).

Заслуживает одобрения и предложение 8, выносимое на защиту в части предложения по зонированию территории геопарка. Оно по мнению диссертанта представляет собой одно из правовых средств, составляющих правовой режим геопарков, и направлено на сохранение геологических объектов, имеющих особую научную, культурную и эстетическую ценность, а также на обеспечение охраны природных комплексов и объектов и рациональное использование природных ресурсов, на управление уникальными природными ресурсами геопарков, на регламентацию хозяйственной и иной допускаемой законом деятельности на территориях геопарков.

Представляет научно-практический интерес авторская классификация ответственности за нарушение законодательства в сфере правового регулирования деятельности геопарков на виды и подвиды в зависимости от содержания видов деятельности.

5. Теоретическая значимость диссертационного исследования.

Полученные в диссертационном исследовании Руфины Аликовны выводы направлены на развитие и дополнение понятийного аппарата о правовом режиме геопарков, дефиниции «геопарк», выступают в качестве основы в формировании целостной концепции правового режима охраны и рационального использования природных ресурсов геопарков, могут быть использованы для дальнейшего теоретического исследования правового режима как геопарков, так и в целом правового режима особо охраняемых

природных территорий, а также их отдельных элементов.

6. Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования выводов и предложений в работе по совершенствованию действующего российского законодательства, регламентирующего охрану и рациональное использование природных ресурсов геопарков, как на региональном, так и на федеральном уровнях. Материал диссертации может быть использован при проведении научно-исследовательских работ и в учебном процессе в высших учебных заведениях. Также результат исследования Р.А. Шагаповой может быть востребован в практической деятельности государственных органов исполнительной власти, осуществляющих управление особо охраняемыми природными территориями (далее – ООПТ).

Важным вкладом диссертанта являются предложения по внесению изменений по совершенствованию ныне действующего природоохранного законодательства. Так, в целях создания возможности установления охранных зон геопарков Руфина Аликовна обоснованно предлагает внести изменения пунктов 10 и 11 ст. 2 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (и соответственно в принятое в его развитие постановление Правительства РФ) в части указания на возможность установления, изменения и прекращения существования таких охранных зон в отношении иных категорий ООПТ. В данном случае диссертант предусматривает новое правовое регулирование для геопарков, установленных законами субъектов Российской Федерации на основании п. 3 ст. 2 указанного ФЗ.

Своевременно выглядит предложение диссертанта по уточнению Классификатора видов разрешенного использования земельных участков – в описание вида разрешенного использования «Охрана природных территорий» с кодом «9.1» включить в него описания: «отдых», «рекреация», «туризм» или добавить в его описание ссылки, что содержание данного вида разрешенного использования включает в себя содержание видов разрешенного

использования с кодами «5.0», «5.2» и «5.2.1» применительно к геопаркам. Это позволит устранить правовую неопределенность, связанную с использованием земельных участков в границах территории геопарков для отдыха, рекреации и туризма.

7. Обоснованность и достоверность сформулированных диссертантом положений, выводов и рекомендаций.

Структура работы соответствует поставленным цели и задачам и отражает логику исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка источников.

Достоверность результатов исследования основывается на нормативной, эмпирической и теоретической базах. Большая часть выводов диссертанта сопровождается аргументацией и ссылками на исследования эмпирического материала, что делает их научно достоверными. Глубину проведенного исследования отражает перечень использованной литературы, содержащий 173 работы научной и специальной литературы, 80 нормативно-правовых акта РФ, международных правовых и зарубежных правовых акта – 25, а также 25 судебных акта, включая международный.

8. Высока степень апробации результатов исследования, что в целом подчеркивает высокую степень достоверности исследования.

Диссертационная работа Шагаповой Руфины Аликовны демонстрирует ее умение самостоятельно мыслить, ставить научные задачи и предлагать модели их решения, вести корректную полемику с ведущими правоведами широкого спектра исследований. Изложенный материал в полной мере соответствует исследовательскому жанру.

Соискатель Р.А. Шагапова зарекомендовала себя как ответственный и целеустремленный исследователь актуальной правовой тематики. За время работы по теме диссертационного исследования ей опубликованы научные работы по теме исследования, включая публикации в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и

высшего образования РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

9. В то же время некоторые суждения и выводы диссертанта носят дискуссионный и спорный характер.

9.1. Вызывает большую тревогу из-за эколого-правовых последствий выносимое на защиту положение 10, а также в более развернутом виде это предложение в диссертации (стр. 145-146) и в автореферате (стр. 13) согласно которым: «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, обоснована необходимость внесения изменений в п. 4 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», в котором должно быть предусмотрено, что формы управления иными категориями особо охраняемых природных территорий, созданными законами субъектов Российской Федерации, могут быть предусмотрены этими законами. 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». Частичная передача полномочий государственного органа по охране и регулированию использования ООПТ независимому от уполномоченного органа частному хозяйствующему субъекту не только противоречит федеральному законодательству (например, ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ), а также противоречит полномочиям регионального специально уполномоченного органа в данной сфере – Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан (Положение о котором утверждено Постановлением Правительства Республики

Башкортостан от 17.05.2013 № 200), но и является опасной для сохранности особо охраняемых природных территорий, как объектов общенационального достояния. Кроме того, такая мера содержит, на наш взгляд, повышенную коррупциогенность.

9.2. В положении 7, автор диссертации предлагает включать в границы территорий геопарков уже действующие «особо охраняемые природные территории, если создание такой территории обеспечит пользу в решение проблем комплексного и устойчивого развития соответствующей территории исходя из установленных критериев для глобальных геопарков ЮНЕСКО». Такое предложение очень опасно поглощением в новую, еще не устоявшуюся разновидность особо охраняемых территорий другие, наиболее охраняемые категории ООПТ, у которых совсем другая главная цель и миссия: сохранение редких и исчезающих видов растений и животных, ценных природных объектов для будущих поколений, сохранение биологического и ландшафтного разнообразия, как основы биосферы. Подобное правовое, а затем и фактическое размывание довольно строгого охранного режима действующих ООПТ через включение их в состав геопарков (у которых изначально не только существенно ниже и слабее режим природной защиты, но и предусмотрена также, как основная, рекреационно-туристическая цель и функция). Таким образом, гипотетическая возможность подобного понижения природозащитного статуса действующих ООПТ может нанести серьезный и непоправимый вред заповедной системе страны и ее природно-заповедному фонду.

Несмотря на высказанные **критические замечания и отмеченные недостатки**, проведенное исследование заслуживает **общей положительной оценки**. Для его написания автором изучен и проанализирован большой массив научных источников, международных правовых актов, законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, материалов судебной практики и материалов обобщений судебной

практики.

В целом диссертационное исследование выполнено на высоком научном уровне и имеет практическую ценность. Научные выводы, содержащиеся в работе, достоверны и обладают научной новизной. Практические рекомендации полезны и могут способствовать совершенствованию и повышению эффективности действующего законодательства.

Очевиден личный вклад соискателя в получении исходных данных на всех этапах исследования на основе анализа и обобщения теоретической и законодательной базы, в разработке правовых мер по регулированию создания, функционирования и охраны геопарков, как новой для российского законодательства категории особо охраняемых природных территорий, имеющих значение для науки публичного права, а именно в сфере публично-правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования, в том числе, в разработке авторских предложений по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Резюмируя все изложенное, необходимо констатировать, что соискатель показала себя квалифицированным ученым, способным выдвигать оригинальные идеи и отстаивать свою научную позицию.

Актуальность темы, степень обоснованности научных положений, их достоверность и новизна не вызывают сомнений. Стиль и оформление работы отвечают предъявляемым требованиям. Автореферат отражает содержание диссертации. Представляется, что цель диссертационного исследования достигнута. Замечаний методологического характера нет.

ВЫВОД: Диссертация Шагаповой Руфины Аликовны «Правовой режим геопарков как особо охраняемых природных территорий» является законченной, самостоятельной научно-квалификационной работой, содержащей теоретические положения и практические

рекомендации, совокупность которых можно квалифицировать как актуальное и содержательное научное достижение в области публичного права (в сфере публично-правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования). Она соответствует требованиям раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор – **Шаганова Руфина Аликовна** заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности **5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.**

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный эколог РФ, Академик Российской экологической Академии, Почетный работник охраны природы, зав. кафедрой земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии (МИИГАиК)

 **Злотникова Тамара Владимировна**

25 января 2024 г.

Подпись *Злотниковой Тамары Владимировны*
удостоверяю *Злотникова Тамара Владимировна*
Ученый Секретарь
25.01

Адрес: 105064, Москва, Гороховский пер., 4
Тел.: 8 (499) 267-28-09
E-mail: zgigrp@miigaik.ru
Сайт: <https://www.miigaik.ru>