

ОТЗЫВ

официального оппонента

на диссертацию на соискание ученой степени

**кандидата юридических наук Наумовой Валерии Александровны
на тему: «Правовое регулирование ликвидации накопленного вреда
окружающей среде» по специальности 5.1.2. «Публично-правовые
(государственно-правовые) науки»**

Актуальность темы диссертационного исследования.

Диссертационная работа Наумовой Валерии Александровны представляет собой исследование комплекса теоретических и практических проблем правового регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Актуальность темы исследования обусловлена совокупностью нескольких факторов.

Во-первых, в настоящее время общий порядок ликвидации накопленного вреда окружающей среде установлен Главой XIV.1. Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», вместе с тем применение норм вышеназванной главы сопряжено с рядом проблем, к основным из которых следует отнести:

1) пробелы, связанные с выявленными в процессе правоприменительной и судебной-арбитражной практики недостатками категориального аппарата, в частности, таких понятий, как «накопленный вред окружающей среде», «объекты накопленного вреда окружающей среде», «ликвидация накопленного вреда окружающей среде»;

2) отсутствие единого порядка, в котором бы определялись общие начала и условия ликвидации накопленного вреда окружающей среде;

3) необходимость актуализации существующих методик инвентаризации объектов накопленного вреда окружающей среде, а также учета объектов накопленного вреда окружающей среде;

4) необходимость совершенствования правового механизма ликвидации накопленного вреда окружающей среде, и, в первую очередь, решения

проблемы обеспечения реализации компенсационной функции при ликвидации накопленного вреда окружающей среде (ввиду несоответствия расчетных сумм возмещения накопленного вреда окружающей среде реальным масштабам причиненного экологического вреда). Между тем масштаб проблемы накопленного экологического вреда, убедительно охарактеризованный диссертантом на основе актуальных официальных статистических данных, требует не просто точечных решений, а формирования целостной и эффективной правовой модели управления накопленным вредом окружающей среде.

Во-вторых, своевременность исследования продиктована активной нормотворческой деятельностью в данной сфере. На протяжении 10 лет государством формировалась правовая база, направленная на комплексное решение проблемы накопленного экологического вреда. В этих условиях особую значимость приобретает научный анализ складывающегося правового механизма, выявление его недостатков и формирование предложений по повышению эффективности правоприменения, что в полной мере соотносится с избранной автором структурой диссертационного исследования.

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 ликвидации накопленного вреда окружающей среде, что, в свою очередь, предопределяет необходимость комплексного анализа теоретико-правовых основ, категориального аппарата, оценки современного состояния, перспектив развития и обеспечения надлежащего применения 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, объединяющие десять параграфов, заключение, а также список использованных источников.

В первой главе диссертации в исторической ретроспективе исследуется генезис формирования и развития правового института ликвидации накопленного вреда окружающей среде, дается понятие ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также анализируется соотношение ликвидации накопленного вреда окружающей среде и иных правовых мер, направленных на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.

Вторая глава диссертации посвящена исследованию организационно-правовых проблем ликвидации накопленного вреда окружающей среде, в частности, проблем инвентаризации объектов накопленного вреда окружающей среде, проблем учета объектов накопленного вреда окружающей среде, а также проблем этапа ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.

Наконец, третья глава диссертации посвящена исследованию правовых форм взаимодействия государства и субъектов хозяйственной деятельности при ликвидации накопленного вреда окружающей среде, в рамках которой исследуется контрактная система как основной способ взаимодействия государства и субъектов хозяйственной деятельности при ликвидации накопленного вреда окружающей среде, организационно-правовые формы взаимодействия государства и субъектов хозяйственной деятельности при ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также организационно-правовые формы предотвращения образования накопленного вреда окружающей среде.

Автором справедливо отмечается фундаментальное значение для понимания правовой сущности ликвидации накопленного вреда окружающей среде двух понятий: «накопленный вред окружающей среде» и «объекты накопленного вреда окружающей среде». Заслуживает поддержки вывод диссертанта о том, что закрепленные в законодательстве дефиниции этих понятий не способствуют формированию единообразного правоприменения, поскольку оставляют открытыми вопросы о критериях отнесения объектов к категории объектов накопленного экологического вреда, моменте возникновения обязанности по его ликвидации.

Весьма убедительным также выглядит проведенный анализ понятия «объект накопленного вреда окружающей среде». Диссертант справедливо отмечает фрагментарность закрепления признаков данной правовой категории в нескольких нормативных правовых актах, а также отсутствие корреляции законодательной дефиниции с порядком выявления объектов накопленного вреда окружающей среде.

Предлагаемые автором направления совершенствования понятийного аппарата создали необходимую теоретическую основу для реализации поставленной цели по определению правовой природы ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Опираясь на базовые положения теории государства и права, автор констатирует формирование в национальной правовой системе комплексного правового института ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Наряду с этим, на основе проведенного автором системного анализа впервые на уровне диссертационного исследования предлагается заслуживающая внимания концепция о рассмотрении ликвидации накопленного вреда окружающей среде в качестве организационно-правовой меры, направленной на обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

Особую научную и практическую значимость работе придает анализ применения общих механизмов ликвидации накопленного вреда окружающей

среде на территориях с особым режимом природопользования. Автор обоснованно акцентирует внимание на правовых режимах Арктической зоны Российской Федерации и особо охраняемых природных территорий, где высокая уязвимость экосистем вступает в противоречие с попытками унифицированного подхода к ликвидационным работам.

Следует согласиться с высказанным автором работы мнением, согласно которому проведение конкурсных процедур по критерию минимальной цены зачастую влечет привлечение недобросовестных подрядчиков и, как следствие, низкое качество работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде. В этой связи диссертантом предлагается дополнить систему отбора обязательными квалификационными требованиями к исполнителям работ.

Также к числу несомненных достоинств исследования стоит отнести разработанный механизм государственно-частного партнерства при ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Заслуживает поддержки то обстоятельство, что, в отличие от имеющихся в доктрине экологического права общих рекомендаций о целесообразности использования механизма государственно-частного партнерства при решении экологических проблем, диссертант представил юридически проработанный механизм взаимодействия государства и потенциального инвестора, который может быть при условии соответствующей доработки использован для совершенствования законодательства и повышения эффективности работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Научная новизна, достоверность, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Научная новизна диссертационного исследования определяется сформулированными автором теоретическими положениями о ликвидации накопленного вреда окружающей среде как о правовом институте и специальной мере охраны окружающей среды, позволяющими выявить специфику объектов накопленного вреда

окружающей среде в отличие от экологического вреда от текущей хозяйственной деятельности, а также в определении места ликвидации накопленного вреда окружающей среде в системе правовых мер по предотвращению и устранению экологического вреда.

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 регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде, 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 дает авторское определение «ликвидации накопленного вреда окружающей среде», в котором «восстановление окружающей среды» ... предусматривается «до состояния, исключающего дальнейшее негативное воздействие объекта накопленного вреда на окружающую среду и здоровье человека...».

Вместе с тем из текста диссертации и содержания автореферата не совсем понятно, какие показатели качества окружающей среды должны быть использованы при определении такого состояния, гигиенические или экологические? Можно ли полностью исключить дальнейшее негативное воздействие объекта накопленного вреда на окружающую среду и здоровье человека, либо достаточно лишь обеспечить соблюдение нормативов

качества? Автору предлагается обосновать свою позицию по данным вопросам на публичной защите.

2. В Положении № 2, выносимом на защиту, дискуссионным и требующем дополнительной аргументации является вывод автора, согласно которому «Юридическим основанием признания причиненного вреда окружающей среде, накопленным для целей его ликвидации, является невозможность привлечения причинителя вреда к обязанности его возместить в случаях : ... г) неустановления причинителя вреда».

Можно ли в этом случае, по мнению автора, считать, что неустановление причинителя вреда, например, в ходе комплексного экологического обследования участков территории при проведении оперативно-розыскных мероприятий или в процессе проведения внеплановой проверки при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) будет автоматически относить причиненный экологический вред к накопленному?

3. В Положении № 3, выносимом на защиту, автор дает понятие «объект накопленного вреда окружающей среде» но не приводит аргументы, чем данное определение концептуально отличается от сформулированного в статье 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определения «объекты накопленного вреда окружающей среде». В тексте диссертации автор подробно раскрывает недостатки данного определения и необходимость внесения изменений в действующее законодательство, вместе с тем предложенное автором определение также не совершенно и может быть дополнено. В частности, из содержания предложенного автором определения не совсем понятно, учтены ли в данном определении «лесные участки» (например, в статье 25.1 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2391-1 «О недрах» используется формулировка «(земельные участки, в том числе лесные участки)»), также интересно мнение автора по вопросу, может ли среда обитания объектов животного мира на определённой территории/акватории быть признана объектом накопленного вреда окружающей среде.

4. Автору предлагается раскрыть теоретическую и практическую значимость сформулированных в Положении № 4, выносимом на защиту, принципов правового регулирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

5. В Главе 3 диссертации автор исследует очень актуальный вопрос о правовых формах взаимодействия государства и субъектов хозяйственной деятельности при ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Результатом данного исследования является сформулированное Положение № 5, выносимое на защиту, в котором автором предлагаются различные варианты ускорения ликвидации накопленного вреда окружающей среде, в том числе путем заключения соглашения о ликвидации накопленного вреда; включения в число условий соглашения о ликвидации накопленного вреда окружающей среде обязательства заинтересованного лица по финансированию (частичному финансированию) затрат и (или) организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде; отнесения заключения соглашения о ликвидации накопленного вреда окружающей среде к числу оснований получения лицензии на пользование недрами вне конкурентных процедур.

Отмечая разработанный автором механизм государственно-частного партнерства при ликвидации накопленного вреда окружающей среде среди несомненных достоинств проведенного исследования, тем не менее, на наш взгляд, данная проблема является комплексной, что, к сожалению, в настоящее время пока не позволяет в полной мере использовать предлагаемые автором механизмы взаимодействия государства и субъектов хозяйственной деятельности при ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Например, в настоящее время требует скорейшего законодательного решения проблема, связанная с возможностью дальнейшего использования побочных продуктов нефтепереработки. В качестве примера такой экологически неблагополучной территории, загрязненной продуктами

нефтепереработки, следует назвать кислородные пруды НПЗ имени Менделеева в Тутаевском районе Ярославской области.

По мнению ряда специалистов, рекультивация кислых гудронов, в которых содержатся полезные компоненты, может стать пилотным проектом по извлечению доходов из накопленного вреда окружающей среде. В настоящее время уже разработана технология по переработке с минимальными затратами кислых гудронов для извлечения оттуда полезных компонентов, вместе с тем в настоящее время положения Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» а также Федерального закона от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» не дают возможности извлекать ценные и редкоземельные металлы из отходов нефтепереработки при выполнении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Данные экологические проблемы требуют скорейшей законодательной проработки с учетом обеспечения экономических интересов государства и возможных инвесторов. Интересно мнение автора по данной проблематике.

6. В Положении № 6, выносимом на защиту, автор указывает на необходимость формирования «резервного фонда для финансирования мероприятий по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, объектов I и II категорий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, за счет средств владельцев указанных объектов, с применением повышающих коэффициентов в случае невыполнения указанными лицами плана мероприятий по предотвращению и ликвидации загрязнения окружающей среды».

Данное предложение автора требует дополнительной аргументации в части обоснования его практической значимости. Например, в настоящее время данные инициативы частично уже реализованы в Проекте федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в статьи 131 и 133 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (№ 1050064-8), направленного на совершенствование законодательства

Российской Федерации о недрах в части финансового обеспечения выполнения обязательств пользователей недр по рекультивации земель, нарушенных в результате добычи золота рудного (коренного) и россыпного, а также общераспространенных полезных ископаемых.

В целях гарантированного проведения рекультивационных работ на землях, нарушенных в результате пользования недрами, проектом предлагается законодательно закрепить условие выдачи лицензий на пользование недрами - формирование рекультивационного фонда для обеспечения финансирования мероприятий по рекультивации земель, нарушенных в результате пользования недрами, или предоставление безотзывной банковской гарантии. Данный механизм предлагается применять при предоставлении лицензий на разведку и добычу золота (рудного или россыпного) или общераспространенных полезных ископаемых, а также совмещенных лицензий в отношении указанных полезных ископаемых. В настоящее время проект находится на стадии обсуждения.

Вместе с тем, указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода.

Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (по юридическим наукам) (направление исследования: «публично-правовое регулирование охраны окружающей среды, природопользования, земельных отношений и градостроительства, обеспечения экологической безопасности» (п. 27)), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова.

Диссертация оформлена согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на

соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом, соискатель Наумова Валерия Александровна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент, профессор,
Заведующий кафедрой экологического
и природоресурсного права
ФГАОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

Агафонов Вячеслав Борисович

«24» марта 2026 г.

Подпись заверяю
Начальник отдела по учетно-аналитической о
Управления УИДЮ
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
«24» (подпись) «03» (подпись) 20 26

Контактные данные:

Тел.: +7 (499) 244 88 88 доб. 508, e-mail: lab.kerpr@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