

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

Новизна положений и выводов диссертации Н.М. Заславской
«Концепция правового регулирования цифровизации государственного
экологического управления» не вызывает сомнений.

Согласно федеральных законов, Указов Президента Российской
Федерации от 09.05.2017 «О Стратегии развития информационного общества
в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы» № 203 и от 31.03.2023 "О
создании, развитии и эксплуатации государственных информационных систем
с использованием единой цифровой платформы Российской Федерации
"ГосТех" № 231, распоряжения Правительства Российской Федерации от
08.12.2021 «Об утверждении стратегического направления в области
цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» № 3496-
р, приказов Минприроды России, других подзаконных актов одним из

эффективных механизмов достижения комфортной и безопасной среды обитания на современном этапе должна стать цифровизация.

Под ней в самом общем виде понимается внедрение цифровых технологий в самые различные сферы функционирования общества и осуществления функций государства.

Предполагается, что цифровизация в области охраны окружающей среды позволяет обозначать вектор совершенствования настоящих и будущих экологических отношений, оптимизировать решение экологических проблем, а посредством государственного экологического управления способствовать современному научно-технологическому развитию, внедрению наиболее передовых способов сохранения и оздоровления природной среды.

Фундаментальным выглядит представленный в диссертации список тем и анализ предыдущих исследований. Несмотря на то что обозначенные проблемы и их решение были возведены в ранг национальных целей развития Российской Федерации, их научная разработка ранее осуществлялась недостаточно – правовое регулирование цифровизации государственного экологического управления не являлось специальным предметом диссертационного, монографического научного исследования.

И это при том, что обращение к вопросам правового регулирования государственного экологического управления, его функций и эффективности является достаточно традиционным для комментирования, толкования эколого-правовой доктрины – государственное экологическое управление на общегосударственном, региональном, локальном уровнях, в зарубежных странах не раз становилось предметами наших исследований, в том числе через призму определенных направлений хозяйственной деятельности.

Тема диссертации Н.М. Заславской представляется весьма актуальной. Как следует из фундаментальных и прикладных опубликованных изданий вне экологического поля – «Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды» (под общ. ред. Н.Н. Черногора, Д.А. Пашенцева), «Права человека в эпоху интернета. Публично-правовой аспект» (отв. ред. Э.В.

Талапина), «Проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций» (под общ. ред. Н.Н. Ковалевой) – феномен цифровизации становится всеохватным, объединяющим решение большинства вызовов современного мира, тем более для возрастающего значения государственного экологического управления.

Проведенный анализ доктринальных источников, современного состояния экологического законодательства, практики его применения позволил диссертанту высветить актуальные проблемы в рассматриваемой сфере, предложить некоторые пути их решения. На основе современных научных представлений сформулированы определенные подходы к правовому регулированию цифровизации государственного экологического управления, предпосылки которого раскрываются через общесистемные цели правового регулирования, обусловленные современным состоянием, тенденциями и перспективами социально-экономического, технологического и политико-правового развития общества и государства.

В диссертационном исследовании предпринята удачная попытка обоснования концепции цифровизации государственного экологического управления, обеспеченного определенной системой правовых средств, отражающая авторский подход к определению, особенностям осуществления государственного экологического управления в условиях цифровизации. Содержатся научные фундаментальные теоретические и прикладные выводы, характеризующие состояние и тенденции развития правового регулирования рассматриваемых отношений,

Рассматриваются понятие и основные черты правового регулирования цифровизации государственного экологического управления, сопутствующие им термины и определения, методология правового регулирования государственного экологического управления в условиях цифровизации, проводится анализ процессов дифференциации, интеграции в правовом регулировании государственного экологического управления, методов правового регулирования экологических отношений.

Предлагаются пути решения правовых проблем построения организационной и функциональной структур государственного экологического управления в условиях цифровизации, проводится анализ вопросов координации органов государственного экологического управления, разграничения полномочий в области охраны окружающей среды между федеральными и региональными органами исполнительной власти, преобразований правового регулирования государственного экологического управления при установлении «открытого», «электронного» и «цифрового» правительств применительно к государственному экологическому управлению, цифровизации проведения экологических референдумов, публичных слушаний, общественных обсуждений (с. 350-370).

Достоинством диссертации является также широкая палитра использованной информации, в том числе, материалы судебной, иной правоприменительной практики, проанализированы сведения с официальных порталов, сайтов органов государственной власти, статистические данные, доклады, обзоры, разъяснения аналитического характера, программы, планы, прогнозы, дорожные карты, результаты научных и научно-практических исследований и мероприятий, опубликованные в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», по вопросам правового регулирования цифровизации государственного экологического управления.

Под цифровизацией государственного экологического управления обоснованно понимается процесс формирования современного подхода к государственному экологическому управлению, в основе которого – цифровые способы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения экологической информации. Разумеется, к этому определению могут добавляться и иные параметры цифровизации государственного экологического управления, но важно поддержать начало движения в эту сторону, а дело последующих исследователей – продолжать начатое и добавлять к нему новые ракурсы.

Предусмотренному в Конституции Российской Федерации праву граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды соответствуют рассмотренные в диссертации понятие информационного обеспечения государственного экологического управления, правовые основы, цели и принципы его осуществления, право на экологическую информацию в системе информационного обеспечения государственного экологического управления (с. 150-187).

Показано, как цифровизация государственного экологического управления открывает реальные перспективы для участия граждан в его осуществлении. Публичность экологических интересов, сопряженная с организационными и иными сложностями, в течение длительного времени в какой-то мере оправдывала государственную монополию на фактическое осуществление экологического управления, в то время как российским законодательством в области охраны окружающей среды закреплено право граждан и их объединений на участие в принятии экологически значимых решений.

Эти размышления не могут не оказывать влияние на представления об объектах государственного и иного экологического управления, на состав участников – субъектов государственного экологического управления, на содержание их прав и обязанностей, на методы правового регулирования государственного экологического управления, выливающиеся в формирование, изменение прекращение соответствующих экологических и иных правоотношений.

Автором описываются необходимые для процессов цифровизации принципиально новые технологии, но их создание и эксплуатация создают угрозу негативного воздействия на окружающую среду. При этом традиционные для экологического права проблемы соотношения императивных и диспозитивных методов проецируются на правовое регулирование и цифровизацию государственного экологического управления

в условиях современного социально-экономического развития страны всего мира (С. 241-250).

В целях дальнейшего развития экологического права и модернизации экологического законодательства в связи с цифровизацией государственного экологического управления предлагается использовать такой способ апробации его изменений и дополнений, анализа практики применения планируемых преобразований как проведение эколого-правовых и иных экспериментов, которые уже не раз показывали свои качества в последние десятилетия.

Диссертант понимает под ними установления экспериментальных правовых режимов на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, в границах которых в связи с цифровизацией государственного экологического управления на заранее определенное время вводятся особые правила поведения, отличающиеся от существующих на территориях, не участвующих в эксперименте.

Этому дает убедительное основание вступивший с 1 сентября 2022 года в силу Федеральный закон от 06.03.2022 г. «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации» № 34-ФЗ. В качестве пилотного региона выступает Сахалинская область, в которой эксперимент пройдет с 1 сентября 2022 г. по 31 декабря 2028 г. включительно.

Научному рассмотрению с целью достижения поставленных целей подвергается достаточно сложная система регистрации и учета ограничения выбросов парниковых газов: это инвентаризация выбросов и поглощений парниковых газов; квотирование выбросов; обязательная углеродная отчетность, которая подлежит верификации, и многое другое, подлежащее апробации и научному осмыслению.

Формированию концепции правового регулирования цифровизации государственного экологического управления предстоит оценка данных о квоте, об операциях с единицами ее выполнения, которые будут вноситься в

реестр углеродных единиц, плате за превышение квоты, которая должна подчиняться определенной методике.

Разрабатывается и подвергается научной оценке, анализу, обобщению система инвентаризации и квотирования выбросов парниковых газов и их поглощений, устанавливаемая в соответствии с приказом Министерства экономического развития и торговли РФ от 24 августа 2022 г. "Об утверждении методики определения проектируемых квот выбросов парниковых газов в рамках проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации" № 452.

Одним из ключевых документов, исследуемым в диссертации, является Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2022 г. "Об установлении периода, за который осуществляется инвентаризация выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области" № 678: важнейшим научным и практическим вопросом, связанным с темой диссертации, становится проблема размера суммы налогов и сборов, уплаченных региональной регулируемой организацией в фонд бюджетной системы Российской Федерации.

Важными нормативно-правовыми документами, обуславливающими раскрытие темы диссертации, являются также постановления Правительства РФ от 5.08.2022 «Об утверждении Правил исчисления и взимания платы за превышение квоты выбросов парниковых газов в рамках проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области» № 1390 и от 18.08.2022 "О ставке платы за превышение квоты выбросов парниковых газов в рамках проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области» N 1441.

Можно полагать, таким образом, что работа Н.М. Заславской стала своеобразным научным обеспечением Постановления Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2023 г. "Об установлении

экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации сельскохозяйственных беспилотных авиационных систем" № 1510.

Из диссертации следует, что при цифровизации государственного экологического управления новым объектом, по поводу которого складываются соответствующие правовые отношения, является «цифровой двойник окружающей среды». Виртуальная модель, которая при помощи цифровых технологий воспроизводит форму и происходящие в оригинальном объекте процессы (синхронизирована с ним), объединяющая в себе данные об объектах, имеющих координаты (национальная система пространственных данных) и данные о качестве окружающей среды (государственный экологический мониторинг), будет являться государственной информационной системой нового поколения.

Интеграция и структурирование экологической информации в такой системе, по-видимому, позволят решать проблемы разрозненности существующих государственных информационных систем, некоторой несогласованности и частичной несопоставимости содержащихся в них данных. Логично делается в диссертации вывод о том, что заложенный этой информационной системой механизм консолидации экологической информации в совокупности с цифровизацией, оперативностью сбора, анализа, предоставления и распространения, призван обеспечивать ее достоверность.

Особенностью правового регулирования цифровизации государственного экологического управления становится расширение возможности применения риск-ориентированного подхода. В его основе лежит деление объектов управления на группы или категории в зависимости от вероятности наступления, 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 (с. 261-275).

Риск-ориентированный подход, как следует из диссертации, должен базироваться на классификации рисков на допустимые и недопустимые, определяемые с помощью цифровых технологий. Лишь в отношении допустимых рисков правовое регулирование может осуществляться посредством применения подхода управления рисками. К группе недопустимых рисков относятся те объекты управления, негативные последствия от которых настолько неприемлемы, что управление ими заключается в запрете осуществления деятельности, которая может повлечь указанные последствия. Такие теоретические выводы могут способствовать повышению эффективности правового регулирования цифровизации государственного экологического управления.

Диссертант не старается уклоняться от дискуссионных вопросов и освещения негативных сторон цифровизации государственного экологического управления. Государственная политика в сфере цифровизации государственного экологического управления, по ее мнению, характеризуется отсутствием единой системы целеполагания, многообразием задач, которые в ряде случаев формулируются противоречиво и даже взаимоисключающе по отношению друг к другу.

С одной стороны, это можно объяснить новизной феномена цифровизации государственного экологического управления, а с другой – недостаточной глубиной понимания в обществе процессов цифровизации, его подверженностью модным течениям, не во всем востребованным и оправданным уровнем технологического состояния общества, охраны природы и государственного экологического управления.

Полностью разделяется нами недоумение от множественности документов (стратегии, доктрины, концепции, акты, основные положения и прочие) нормативного и ненормативного, правового и неправового характера как в сфере государственного экологического управления, так и в области его

цифровизации, их декларативности, размытости, бланкетности положений названных и иных документов.

Попытки изображения мнимого движения по совершенствованию экологического права и законодательства, имитации бурной правотворческой деятельности, соперничество комитетов, комиссий, других органов Федерального Собрания РФ по количеству принятых нормативных правовых актов давно вызывают небезосновательные нарекания и аргументированную критику профессионалов и предполагают воздвижение некоторых научных, предусмотренных законодательством барьеров для отсева надуманных, не вызываемых острой необходимостью законопроектов при наличии имеющихся в принятых правовых актах ожидаемых, требуемых, но недостаточно исполняемых норм.

Автором вносятся предложения по совершенствованию действующего законодательства об охране окружающей среды, направленные на повышение эффективности правового регулирования цифровизации государственного экологического управления, иных форм и видов экологического управления и снижение негативного воздействия цифровых технологий на окружающую среду. Подавляющее большинство их относится к дополнению норм Федерального закона об охране окружающей среды от 10 января 2002 года положениями о цифровизации (с.86-110).

Разве от повторения слов «халва, халва» станет слаще? В связи с этим представляются недостаточными и не полными набор эмпирических данных, отбор и анализ конкретных проблем правореализации в исследуемой сфере, причин слабой результативности правового регулирования цифровизации государственного экологического управления, путей обеспечения всеобщего понимания, освоения изучаемого феномена и его дальнейшего внедрения в эколого-правовую жизнь.

В работе обращается внимание на отсутствие взаимного рассмотрения экологических и цифровых вопросов, на недостаток комплексного подхода к их решению; этот пробел в значительной мере восполняется самим

исследованием Н.М. Заславской, но окончательные точки над I не поставлены и задача умелого сочетания юридических природоохранных, природоресурсных, цифровых, управленческих методов и приемов, составляющих современное комплексное, интегрирующее экологическое право, ждет новых исследователей.

Диссертант пишет о недооценке роли экономических и идеологических средств воздействия на общественные экологические отношения, что представляется весьма актуальным в период продолжения налаживания и дальнейшего развития рыночных отношений в условиях сохранения некоторых сохранившихся от прошлого элементов командно-административной системы в сфере экологии.

О противоборстве экономики и экологии, об эколого-правовых ограничениях и стимулах экономической деятельности, зачастую их антагонистическом противоречии было немало высказываний юристов-экологов. Как может цифровизация государственного экологического управления окончательно развязывать этот узел остается, в конце концов, неясным, хотя научных средств экологического права и законодательства здесь может оказаться недостаточно.

Дискуссионные вопросы и некоторые недостатки не снижают общей положительной оценки докторской диссертации, которая полностью 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 в 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 Надежда Михайловна Заславская заслуживает

присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности
5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент: доктор юридических наук,
профессор, главный научный сотрудник
– научный руководитель отдела экологического и аграрного
законодательства Федерального государственного научно-
исследовательского учреждения «Институт законодательства и
сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Боголюбов Сергей Александрович



2 апреля 2024 г.

Контактные данные: +7 (495) 719-70-00, +7 (499) 724-11-79,
e-mail: ecology@izak.ru.

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

Адрес места работы: 1117218, Российская Федерация, г. Москва, Б.
Черемушкинская ул., д. 34.

