

В диссертационный совет 0900.008 РУДН
федерального государственного автономного
образовательного учреждения высшего образования
«Российский университет дружбы народов имени
Патриса Лумумбы» (РУДН)
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6

ОТЗЫВ

**официального оппонента на диссертацию
Ротарь Александры Андреевны «Правовое регулирование
стратегической экологической оценки в Российской Федерации:
актуальные проблемы совершенствования», представленной к защите
на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной
специальности 5.1.2. Публично – правовые (государственно-правовые)
науки.**

Тема диссертационного исследования Ротарь Александры Андреевны, несомненно, отвечает критериям актуальности. В Российской Федерации действует множество государственных программ развития отраслей экономики, стратегий, доктрин и основ государственной политики, определяющих официальную позицию государства по определенному вопросу, цели и приоритеты в конкретной области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, а также практические мероприятия и направления деятельности органов исполнительной власти по их достижению в долгосрочной перспективе. По своей природе стратегический характер носят и некоторые федеральные законы, которые самим фактом своего постоянного действия во времени, определяют цели и задачи в той или иной сфере правового регулирования общественного развития на долгосрочную перспективу.

Подавляющее большинство документов стратегического планирования прямо или косвенно связаны с использованием природных ресурсов либо воздействием на окружающую среду. Любое использование природных богатств меняет объективно и эволюционно сложившиеся природные условия, эффект деформации которых особенно в долгосрочной

перспективе просчитать крайне сложно. Но именно стратегическая экологическая оценка (СЭО) таких последствий на ранней стадии принятия долгосрочных решений о развитии с использованием природных ресурсов или воздействием на природу является инструментом предупреждения и устранения экологических проблем в будущем и тем самым залогом устойчивого развития общества на длительную перспективу, обеспечения равных прав живущих и будущих поколений на природные ресурсы.

Автор диссертации со всей убедительностью обосновал потребность России в проведении стратегической оценки документов государственного планирования, указав на социально-экономические, политико-стратегические и законодательные основания для введения правового механизма такой оценки в систему правового регулирования. Также совершенно правильно в диссертации отмечен факт отсутствия какой-либо правовой основы для проведения такой оценки сегодня. Создание правовой основы особенно нового института требует предварительной теоретической работы по выработке научной концепции, направленной на определение необходимых правовых понятий, целей и задач правового регулирования, места системы норм в правовой системе России.

На формирование такой концепции направлена диссертация Ротарь Александры Андреевны, которая тем самым обладает теоретической и практической актуальностью. Актуальность темы исследования также обусловлена невысоким вниманием современной науки экологического и административного права к системному изучению дел в сфере стратегической экологической оценки. Действительно, диссертационные исследования, в разной степени затрагивающие тему стратегической экологической оценки, исчисляются единицами, при этом их значительная часть подготовлена по экономическим, политическим и другим неправовым отраслям науки. Этот факт доказывает научную новизну самой темы диссертации Ротарь А.А. и ее научную значимость в системе правовых исследований по вопросу принятия и реализации актов стратегического

планирования социально-экономического развития и организации оценки их долгосрочных экологических последствий.

Диссертант глубоко и всесторонне с использованием междисциплинарного и исторического подходов исследовал действующую систему правового регулирования стратегической экологической оценки в мире. Эта аналитическая информация является важной эмпирической основой для учета международно-правового опыта других государств в дальнейшей работе по разработке законодательства по СЭО в России. Так, выявлен такой важный элемент СЭО по Протоколу о стратегической экологической оценке, как оценка воздействия правового или политико-правового акта не только на окружающую среду, но и на здоровье человека. В этой позиции косвенно выражена поддержка автора антропоцентрического подхода к регулированию экологических отношений в России, да, собственно, и во всем мире, когда охрана окружающей среды обеспечивается в той степени, в какой это полезно для человека и, в первую очередь не вредит его здоровью. Позиция автора о включении в предлагаемую процедуру СЭО участие общественности в принятии решений, предусмотренная международными договорами по этим вопросам, также заслуживает поддержки. Именно население является носителем публичных интересов по охране окружающей среды в процессе социально-экономического развития. Его участие в лице общественных объединений, в обсуждении планируемой стратегии или иного акта стратегического планирования способно не допустить проникновения в принимаемые решения эгоистических, материальных интересов представителей отдельных групп общества. Говоря о значимости международных договоров по вопросу СЭО, следует иметь в виду, что ни Протокол по СЭО, ни Конвенция ЭСПО и Орхусская конвенция, проанализированные автором, не ратифицированы Россией. Этот факт заставляет задуматься о причинах такой политической позиции России, если учесть, что автор воздержался от критики этих международных документов.

Научным достижением, содержащим личный вклад в науку экологического права, можно считать позицию диссертанта относительно выявления целей СЭО. На основе детального критического анализа позиций правовой науки по этому вопросу автор дает собственную классификацию цели СЭО на основную – содействие устойчивому развитию, и дополнительную – обеспечение конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и экологической безопасности (с.33). Этот обоснованный научным анализом трудом ученых вывод вряд ли вызывает сомнения.

В работе выражены также и другие обладающие новизной и научно-обоснованные позиции автора относительно места, роли и содержания стратегической экологической оценки для ее введения в качестве правового механизма охраны окружающей среды. Диссертация обладает внутренним единством, материал изложен в логической последовательности. Теоретические положения диссертации составляют личный вклад в решение важной задачи права по совершенствованию правового регулирования предупреждения негативных воздействий на окружающую среду хозяйственной деятельности посредством использования стратегической экологической оценки документов стратегического планирования, а также в решение задачи по дальнейшему развитию науки и экологического и административного права.

Вместе с тем диссертация не лишена недостатков, а некоторые положения диссертации носят спорный характер.

1. Хотя в концепции автора заявлено о выделении самостоятельного места стратегической экологической оценке (СЭО) в системе правового регулирования (Положение 6, выносимое на защиту, также с.17), достаточно доказательств о невозможности распространения действующей процедуры экологической экспертизы проектов деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду на СЭО, не приведено. Первая редакция

Федерального закона от 23.11.1995 «Об экологической экспертизе» в ст.11 предусматривала в качестве объектов экологической экспертизы проекты правовых актов, проекты федеральных программ развития, проекты схем развития отраслей экономики, генеральных схем природопользования и иных документов, которые сегодня попадают под понятие документов стратегического планирования. Редакция закона от 17.12.2006 исключила подавляющее большинство таких документов из объектов обязательной экологической экспертизы, оставив только проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, которые автором отнесены к объектам СЭО. Дополнительная аргументация автора относительно неприменимости экологической экспертизы к документам стратегического экологического планирования поможет согласиться либо не согласиться с выводом автора о самостоятельном месте СЭО в системе правового регулирования.

2. Важным элементом научной концепции является определение объекта, на который направлено регулирующее воздействие правового регулирования. В качестве объекта автором выделены проекты стратегий, программ, планов, политики, а также не выражено возражений относительно включения в число объектов и законодательства (с.40). Несомненно, что в России особенно на уровне концепции простое перечисление объектов СЭО неприемлемо. Во-первых, планы и программы можно, как минимум разделить на государственные и производственные, имеющие абсолютно разную юридическую силу и порядок принятия. Во-вторых, государственная политика выражена в специальных актах (Основы государственной политики в области экологического

развития, одобрены Президентом РФ), так и в законодательстве в положениях, определяющих цель и принципы правового регулирования. Установить универсальную процедуру СЭО, как это предусмотрено Протоколы по СЭО, на все эти объекты невозможно. Классификация этих документов как «соотносимых» или «несоотносимых» с СЭО звучит достаточно абстрактной (с.33). Уточнение автором видов проектов документов стратегического планирования, которые будут подпадать под действие законодательства по СЭО в России, представляется важным.

3. Субъектами или участниками процесса СЭО, по мнению автора (с.12) являются заказчик - публично-властный орган, ответственный за процесс планирования, и исполнитель-юридическое лицо. Однако, разъяснений относительно этих понятий не дано. Стратегии развития и политику государства формулирует и принимает Президент РФ, в некоторых случаях Правительство РФ. Разрабатывают политику федеральные министерства. Возникает вопрос, необходимо ли этим субъектам обращаться к соответствующему юридическому лицу за проведением СЭО, учитывая, что государственные органы принимают соответствующие решения в соответствии с Конституцией РФ, регламентами и другими правовыми актами и не подчиняются мнению или решению неких юридических лиц.
4. В диссертации недостаточно внимания уделено порядку проведения СЭО, что не позволяет оценить в полной мере предлагаемую автором концепцию. В частности, СЭО – процедура вынесения решений по проектам стратегий, программ, планов и политики. Для понимания места СЭО в этой процедуре представляется важным уточнить, какую юридическую силу будет иметь Доклад о СЭО для соответствующего органа публичной власти как результат работы юридического лица – исполнителя.

Несмотря на высказанные замечания и отмеченные дискуссионные положения можно сделать **вывод**:

Диссертационная работа Ротарь Александры Андреевны «Правовое регулирование стратегической экологической оценки в Российской Федерации: актуальные проблемы совершенствования» полностью соответствует требованиям Положения о присуждении учёных степеней в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», утверждённого Учёным советом РУДН 03 июля 2023 г., протокол №УС-12, а её автор, Ротарь А.А., заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

Доктор юридических наук
специальность 12.00.06 природоресурсное право;
аграрное право; экологическое право,
профессор,
заведующий кафедрой земельного и экологического права
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия»
117418, г. Москва, улица Новочеремушкинская, дом 69
Телефон: +7(495)332-51-65
Электронная почта: ikrasnova52@yandex.ru



И.О. Краснова

Дата: 28 ноября 2023 г.

