

"УТВЕРЖДАЮ"

Первый проректор-
проректор по научной работе РУДН
доктор медицинских наук, профессор, член корр. РАН

А.А. Костин



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» (РУДН) на основании решения, принятого на расширенном заседании кафедры земельного и экологического права с приглашением специалистов по тематике исследования

Диссертация «Правовое регулирование стратегической экологической оценки в Российской Федерации: актуальные проблемы совершенствования», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки выполнена Ротарь Александрой Андреевной на кафедре земельного и экологического права юридического института РУДН.

Ротарь Александра Андреевна 1993 года рождения, гражданка России, в 2017 году окончила (с отличием) федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов» по направлению 40.04.01 «Юриспруденция».

С 2017 по 2020 гг. обучалась в аспирантуре РУДН по программе подготовки научно-педагогических кадров по направлению, соответствующему научной специальности 12.00.14 – Административное право, административный процесс. С 10.01.2023 по 09.01.2024 гг. прикреплена на кафедру земельного и экологического права юридического института РУДН для подготовки и защиты диссертации.

В настоящее время работает в должности руководителя аппарата ректора федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы».

Документ о сдаче кандидатских экзаменов выдан в 2020 году в (ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»).

Тема диссертационного исследования была утверждена на заседании Ученого совета юридического института РУДН 26 июня 2019 года, протокол № 0901–08/10.

Тема диссертационного исследования в окончательной редакции была утверждено на заседании Ученого совета юридического института РУДН, 21 февраля 2023 года, протокол № 0901–08/7.

Научный руководитель – Вакула Марина Анатольевна, кандидат юридических наук, заведующая кафедрой земельного и экологического права юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов им. Патриса Лумумбы».

По итогам обсуждения принято следующее заключение:

Оценка выполненной соискателем работы.

Диссертационное исследование А.А. Ротарь написано на актуальную тему, отражающую государственный и общественный запрос на нормативное закрепление стратегической экологической оценки, обеспечивающей вектор правового регулирования комплексного экологического подхода при проектировании и реализации инфраструктурных проектов. Исследование представляет собой завершённую научно-квалификационную работу, в которой системно изучены проблемы нормативного закрепления стратегической экологической оценки на основе единой правовой концепции.

Поставлена цель определения понятия, цели, объектов, субъектов и основных правовых требований проведения стратегической экологической оценки. Диссертационная работа А.А. Ротарь достигает эту цель путем многоаспектного и всеобъемлющего анализа международного и зарубежного опыта правового регулирования стратегической экологической оценки, а также оценки состояния и перспектив ее правовой регламентации в российском законодательстве.

Диссертант опирается на солидную теоретическую, нормативно-правовую и эмпирическую базу исследования. Наряду с действующим законодательством исследуются пилотные проекты по СЭО в отдельных регионах России. Диссертация А.А. Ротарь обладает очевидными элементами новизны и вносит определенный вклад в публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Тема исследования соответствует основным направлениям научно-исследовательской работы кафедры земельного и экологического права Юридического института РУДН.

Личное участие соискателя в получении результатов, изложенных в диссертации, состоит в непосредственном участии в работе на всех этапах диссертационного исследования, в планировании научной работы, сборе нормативного материала, углубленном анализе российской и зарубежной литературы, проведения собственного исследования в виде социологического опроса, а также формирования соответствующих выводов, написании и оформлении рукописи диссертации и публикаций по теме работы, формулировании и обосновании выводов, выносимых на защиту и составляющих новизну исследования.

Положения, научные и практические выводы диссертационного исследования, анализ и обобщение зарубежной и отечественной литературы по исследуемой проблеме являются результатом самостоятельной работы автора.

Степень достоверности результатов проведенных исследований.

Достоверность научных результатов, полученных А.А. Ротарь, обусловлена репрезентативной источниковой базой, методологией исследования, комплексным подходам к изучению материалов, касающихся проблематики исследования. Достоверность базируется на всестороннем анализе отечественных и зарубежных работ по тематике исследования, а также применением в работе апробированного научно-методического аппарата.

В диссертационном исследовании использована совокупность методов и инструментов, включая анализ, синтез, сравнение, абстрагирование, обобщение, классификацию, систематизацию. Правовая сущность исследования предопределила применение широкого арсенала специально-юридических методов, в числе которых: юридико-догматический, историко-правовой, компаративный, межотраслевой, метод юридического толкования, метод правового моделирования. Также в основу исследования легли такие частнонаучные методологические приемы, как социологических опрос и правовой эксперимент, поскольку они были использованы для выяснения предпосылок правовой регламентации СЭО в российском экологическом законодательстве.

Новизна результатов проведенных исследований.

В диссертации дано доктринальное определение «стратегической экологической оценки», учитывающее концепции устойчивого развития и зеленой политики; определена цель СЭО, подлежащая включению в проектируемое федеральное законодательство; выявлены субъектно-объектные характеристики СЭО; унифицированы требования по проведению СЭО, содержащиеся в Протоколе по СЭО, Модельном законе о СЭО, а также Applying Strategic Environmental Assessment; оценен международный и зарубежный опыт правового регулирования СЭО с позиции его частичной имплементации в отечественный правопорядок; выявлены предпосылки правовой регламентации стратегической экологической оценки в российском законодательстве; проведено отграничение стратегической экологической оценки от смежных эколого-правовых явлений, содержащихся в российском экологическом законодательстве; продемонстрирован опыт реализации пилотных проектов по СЭО в некоторых субъектах РФ; сформулированы предложения по совершенствованию действующего экологического законодательства РФ.

Наиболее существенные результаты, характеризующие научную новизну исследования, заключаются в следующем.

1. Диссертантом разработана доктринальная дефиниция «стратегической экологической оценки», под которой предложено понимать строго формализованную процедуру по анализу прогнозируемых экологических рисков для окружающей среды, объективированной в виде организационно-структурных элементов, представленных поэтапными процедурами, направленными на содействие устойчивому развитию (основная цель), а также инструмент обеспечения конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и экологической безопасности (дополнительная цель) через выполнение прогностической (определение вероятных негативных последствий для окружающей среды), превентивной (предотвращение экологических последствий от планируемых действий), инструментальной (выработка мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду) функций, а также функции поиска альтернатив (поиск альтернативных путей развития, наиболее благоприятных для окружающей среды).

2. Диссертантом доказано, что объектами СЭО выступают отдельные типы проектов стратегической документации, которые могут быть условно дифференцированы на объекты первого уровня (политики и законодательство) и объекты второго уровня (стратегии, планы и программы). Реализация государственной политики осуществляется через призму стратегий, планов и программ, дифференциация которых может быть осуществлена по степени детализации управленческих решений и по пространственно-политической локализации.

Субъектами СЭО являются следующие участники: (1) заказчик, в качестве которого выступает публично-властный орган, ответственный за процесс планирования; (2) исполнитель, организационно представленный юридическим лицом; (3) заинтересованные лица (в том числе органы государственной власти и органы местного самоуправления; общественность в лице населения той территории, которая непосредственно вовлечено в СЭО; общественные организации, чья деятельность сопряжена с участием в решении экологических проблем и задач; представители бизнес-сообщества, имеющего отношение к территории, в отношении которой осуществляется СЭО).

3. Диссертантом установлено, что требования по проведению стратегической экологической оценки включают в себя *организационно-структурные элементы СЭО*, представленные последовательно проводимыми этапами этой деятельности, а также *инструментально-методическую основу осуществления СЭО*.

Организационно-структурные элементы СЭО отличаются по источнику, лежащему в их основании, и дифференцируются в рамках настоящего исследования на: 1) организационно-структурные элементы СЭО по Протоколу по СЭО; 2) организационно-структурные элементы СЭО по Модельному закону о СЭО; 3) организационно-структурные элементы СЭО по Applying Strategic Environmental Assessment; 4) организационно-

структурные элементы СЭО по экспертным оценкам, отражающим сложившуюся мировую практику.

В отличие от требований, которые строго регламентированы международными актами в сфере СЭО, инструментально-методическая основа СЭО не подлежит правовой фиксации и представляет собой совокупность основного метода, положенного в основу СЭО (например, метод построения интегрированной оценки устойчивого развития системы региона на основе измерения степени достижения ей целей устойчивого развития или метод когнитивного моделирования территорий), а также дополнительных аналитических методов и принципов, что следует учитывать при разработке российского законодательства по СЭО.

Международная нормативно-правовая основа стратегической экологической оценки может быть представлена систематизированными группами международно-правовых актов, направленных на правовое регулирование: (1) оценки негативного воздействия на окружающую среду (в том числе Конвенция ЭСПО); (2) экологической информации (в том числе Орхусская конвенция, Модельный закон об экологической информации); (3) процедуры СЭО (в том числе Протокол по СЭО, Декларация 2001/42/ЕС, Модельный закон о СЭО); (4) устойчивого развития (в том числе Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию; Декларация тысячелетия ООН; Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию 2002 г.; итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию).

Диссертантом доказано, что научным обоснованием правовой концепции стратегической экологической оценки в международном сообществе выступает доктрина устойчивого развития, сочетающаяся с идеей «зеленой» экономики и «зеленой» политики, под которой следует понимать стратегию экономического становления, направленную на рост обеспеченности современного общества при одновременном сохранении природных ресурсов и находящую выражение во всех принимаемых решениях.

4. Диссертантом установлено, что правовое регулирование СЭО в странах англо-саксонской правовой семьи отличается следующими особенностями: (1) основывается на специальном нормативно-правовом акте(ах), посвященном СЭО и смежным институтам; (2) включает в качестве обязательного субъекта СЭО специальный орган власти, полномочия которого сконцентрированы на СЭО; (3) предусматривает структурированную иерархическую связь участников СЭО, каждый из которых несет персональную ответственность за реализацию полномочий в рамках СЭО.

Обоснованы особенности правового регулирования СЭО в странах романо-германской правовой семьи: (1) признанием СЭО в качестве второстепенной процедуры наряду с ОВОС и экологической экспертизой; (2) появлением норм о СЭО в национальном законодательстве в результате имплементации международных актов в случае избрания страной «прозападной» политической позиции; (3) отсутствием широкой практики

проведения СЭО и существованием этой процедуры преимущественно в рамках пилотных проектов.

5. В российском экологическом законодательстве определены *нормативные* (в том числе ст. 42 Конституции РФ; глава VI. Закона об охране окружающей среды; Закон об экологической экспертизе; Закон о стратегическом планировании; Приказ № 999) и *стратегические* (в том числе Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и др.) предпосылки правовой регламентации СЭО.

В результате определения места нормативно-правового регулирования СЭО в системе российского экологического законодательства установлено, что предлагаемая к нормативному закреплению процедура должна занять самостоятельное место в системе инструментов экологической оценки наряду с ОВОС и экологической экспертизой, получив нормативное признание в Законе об охране окружающей среды, Законе о стратегическом планировании

6. Диссертантом констатировано, что СЭО находится в системе эколого-правовых инструментов оценки негативного воздействия на окружающую среду, включающей помимо СЭО, ОВОС и экологическую экспертизу. При этом доказано, что процедура СЭО не тождественна ОВОС и экологической экспертизе, поскольку в отличие от них СЭО: 1) рассчитана на политику, стратегии, программы и планы, реализация которых занимает значительное количество времени; 2) реализуется в рамках первичного звена стратегического планирования; 3) фокусируется на поиске максимального количества альтернатив при принятии экологически значимого решения; 4) *может осуществляться и финансироваться* без непосредственного участия инициатора проекта; 5) сконцентрирована на выработке политики, стратегий, программ и планов, которые могут в дальнейшем оказать влияние на проекты; 6) представляет собой многосложный процесс, осуществляемый через организационно-структурные элементы, в качестве которых выступают стадии реализации, и предполагающий в обязательном порядке запрос и учет мнения заинтересованных лиц; 7) предполагает соблюдение баланса между экологическими, экономическими и социальными вопросами в политике, стратегии, программах и планах; 8) сопряжена с совокупным и более масштабным анализом объектов воздействия.

Отечественный опыт реализации пилотных проектов с использованием подходов стратегической экологической оценки к инфраструктурному проекту в целом в региональном разрезе позволил сформулировать следующие обобщенные результаты, отражающие проблемы, сопровождающие оценку: (1) проведение СЭО в отношении уже утвержденных стратегических документов (ex-post СЭО); (2) недостаточную степень эколого-правовой проработки стратегических документов,

являющихся объектом СЭО; (3) несогласованность федеральных и региональных экологических целей и задач; (4) недостаточность полномочий органов власти; (5) необязательность исполнения рекомендаций по СЭО.

Практическое значение имеют сформулированные автором выводы и положения в совокупности, представляющие собой единую правовую концепцию стратегической экологической оценки, которая может стать составной частью российской экологической доктрины. Сформулированные автором предложения могут быть использованы в правотворческой деятельности в качестве направлений по совершенствованию законодательства, направленного на экологизацию экономики и обеспечение рационального природопользования; в правоприменительной деятельности в процессе подготовки и принятия решений стратегического планирования федеральными, региональными и местными публично-властными органами; для подготовки экспертов в области СЭО общественными организациями и некоммерческими объединениями.

Основные положения работы могут использоваться в высших учебных заведениях для чтения ряда дисциплин для направлений «Юриспруденция» и «Экология», «Менеджмент», а также при подготовке практикумов, учебных пособий, учебников.

Ценность научных работ соискателя.

Определённая ценность научной работы автора диссертационного исследования заключается в формулировании теоретических и прикладных выводов и положений, формирующих новый комплексный подход к правовому регулированию стратегической экологической оценке в российском законодательстве.

Соответствие пунктам паспорта научной специальности.

Научные положения диссертации соответствуют следующим пунктам паспорта научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки:

1. Публично-правовые науки: система, предмет, методология, история развития институтов. Взаимодействие с другими науками.

2. Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество.

5. Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, их гарантии, пределы осуществления, допустимые ограничения и механизмы защиты.

14. Правовое регулирование государственного управления в различных сферах.

27. Публично-правовое регулирование охраны окружающей среды, природопользования, земельных отношений и градостроительства, обеспечения экологической безопасности.

Полнота изложения материалов диссертации в работах, опубликованных соискателем.

Полнота изложения материалов диссертации в работах, опубликованных А.А. Ротарь раскрывается через комплексную методическую подачу материала по изучению объекта исследования, достоверность полученных автором результатов, которые могут быть успешно использованы в научной, образовательной и практической деятельности. Представленное автором исследование представляет собой важную веху в развитии отечественной эколого-правовой науки.

Выводы и положения, содержащиеся в опубликованных работах автора, основаны на знании теоретических и практических аспектов избранной темы, а также на анализе большого количества научных исследований. В работе также отражены результаты исследований, полученные другими учеными при изучении проблем, имеющих непосредственное отношение к теме настоящей работы.

Основное содержание диссертации изложено в 6 научных публикациях общим объемом 1,75 п.л., из них 2 статьи опубликовано в ведущих рецензируемых журналах, входящих в Перечень ВАК РФ и Перечень научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты исследований в рамках диссертаций, представляемых к защите в диссертационных советах РУДН, 2 научные статьи опубликованы в научных изданиях, включенных в международные реферативные базы данных Scopus/Web of Science.

Перечень научных трудов А.А. Ротарь по теме диссертации:

1.Features Of Russian and International Legislation on The Regulation of SEA. 5th International Conference on Advances in Education and Social Science (ADVED) Istanbul, 21-23 of October 2019. Pp. 148-152.

2.Development of civil society institutions as part of the strategic environmental assessment procedure // International Multidisciplinary Scientific GeoConference Surveying Geology and Mining Ecology Management, SGEMVolume 2020-August, Issue 5.1, 2020. Pp. 901-906.

3.Особенности имплементации стратегической экологической оценки в национальное законодательство (на примере Украины) // Юридический мир. №12(288)/2020. - С. 53–55.

4.Принципы стратегической экологической оценки как правового явления // Юридический мир №2–2021. – С. 54–59.

5. Strategic Environmental Assessment – A New Method of Ecological Health Improvement // Язык. Культура. Перевод = Language. Culture. Translation: материалы ежегодной межвузовской студенческой конференции. Москва: РУДН, 2019. С. 175–177.

6.Стратегическая экологическая оценка в РФ: перспективы законодательного закрепления // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом: материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и

финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов. Москва, 25 января 2019 г. Москва, РУДН, 2019. С. 169–173.

Текст диссертации был проверен на использование заимствованного материала без ссылки на авторов и источники заимствования. После исключения всех корректных совпадений иных заимствований не обнаружено.

Диссертационная работа Ротарь Александры Андреевны рекомендуется к публичной защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично – правовые (государственно-правовые) науки.

Заключение принято на расширенном заседании кафедры земельного и экологического права с приглашением специалистов по тематике исследования:

Омельянюк Георгий Георгиевич – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры земельных ресурсов и оценки почв факультета почвоведения ФГБОУ ВО МГУ имени М.В. Ломоносова;

Черных Наталья Анатольевна – доктор биологических наук, профессор, заведующая кафедрой международных комплексных проблем природопользования и экологии.

Присутствовало на заседании 7 чел.

Результаты голосования: «за» – 7 чел., «против» – 0 чел., «воздержалось» – 0 чел.

04.10.2023 г., протокол № 2.

Председательствующий на заседании:
профессор кафедры земельного
и экологического права
юридического института РУДН
доктор юридических наук, профессор



И.А. Конюхова

Подпись И.А. Конюховой удостоверяю.
Ученый секретарь Ученого совета
юридического института РУДН



Е.Ю. Комлев