

В диссертационный совет Д 503.001.02 при
Институте законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34

ОТЗЫВ

**официального оппонента на диссертацию Сапарова Санджара
Мухамедмурадовича «Правовое регулирование обеспечения
экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море,
представленной на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальностям 12.00.06 – земельное право; природоресурсное
право; экологическое право; аграрное право; 12.00.10 – международное
право; европейское право**

Актуальность темы исследования. Актуальность выбранной автором темы исследования обусловлена, прежде всего, необходимостью теоретического осмысления подходов к формированию и развитию правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море. С начала 1990-х годов идут переговорные процессы между прибрежными государствами по вопросам пользования акваторией Каспийского моря. Принята «Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря»¹, согласно которой стороны договорились о сотрудничестве на двусторонней и многосторонней основе и разработке протоколов, предписывающих дополнительные меры, процедуры и стандарты для выполнения Конвенции. В развитие договоренностей принят "Протокол по защите Каспийского моря от загрязнения из наземных источников и в результате осуществляемой на суше деятельности к Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря", который подписан Россией (Распоряжение Правительства РФ от 10.04.2013 N 575-р), документ вступает в силу в соответствии с пунктом 5 статьи 22, т.е. после ратификации

¹ Конвенция на русском языке опубликована в издании: Бюллетень международных договоров. 2016. N 11. С. 3 - 15.

всеми государствами. Заключено также Соглашение между РФ и Казахстаном в 1998 г., в котором стороны исходя, в частности, из необходимости разработки единообразных подходов к созданию системы экологической безопасности, включая процедуры оценки воздействия, экологической экспертизы и контроля, в статье 1 закрепили принципы защиты окружающей среды, запрета деятельности, которая может нанести серьезный ущерб природной среде Каспийского моря. Заключены и другие протоколы и соглашения, например, о сотрудничестве в сфере безопасности на Каспийском море (Заключено в г. Баку 18.11.2010). Вместе с тем остаются нерешенными проблемы, связанные с промышленным загрязнением нефтяных территорий в Каспийском море. Например, в ежегодном Государственном докладе Минприроды России отмечается, что уровни радиоактивного загрязнения морской воды практически мало изменяются от года к году, так, в 2013 г. максимальное содержание радионуклидов было зафиксировано в октябре в Каспийском море. В целом, существует объективная необходимость предотвращения возникшей угрозы экологической катастрофы в районе северной и западной частей Каспийского моря в результате загрязнения морских акваторий жидкими и газообразными выбросами, образуемыми при разработке и проведении буровых работ и добыче нефти. Также существуют проблемы, связанные с необходимостью организации комплексного мониторинга текущего состояния и уровня загрязнения морской среды (вода и донные отложения) в соответствии с требованиями международных конвенций по защите морей от загрязнения, в том числе Каспийского моря.

В связи с этим в рамках сотрудничества прибрежных государств необходимы дальнейшие разработки совместных межгосударственных правовых механизмов, которые способствовали бы повышению как экономической, политической стабильности, так и обеспечению экологической безопасности в целом, и в сфере недропользования на Каспийском море, в частности. Очевидно, что разработка правовых

механизмов во многом зависит от политических подходов государств. В современных условиях необходим поиск таких путей регулирования межгосударственных отношений, включая обеспечение экологической безопасности, по Каспийскому морю, которые:

- обеспечили бы сбалансированный учет интересов всех прибрежных стран;
- гарантировали бы экономическую, политическую стабильность, создавая зону развитого сотрудничества государств.

Специфика правового статуса Каспийского моря, а также повышенное внимание государств к запасам его недр, предопределяют теоретическую и практическую значимость разработки и научного обоснования решений по эффективному регулированию процессов добычи углеводородов, защиты интересов государств в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море.

Необходимо отметить, что в современных условиях возрастающего негативного воздействия на окружающую среду необходимы научно обоснованные пути решения, в том числе правовые, таких экологических проблем, как обеспечение экологической и энергетической безопасности, в том числе правовое обеспечение.

Стратегические направления решения экологических проблем в Российской Федерации определены в целом ряде концептуальных и стратегических документов, таких, как: Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденная Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 N 440; Экологическая Доктрина Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. N 1225-р; Стратегия национальной безопасности до 2020 г., утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 и др. В правовой доктрине по вопросам безопасности существуют разные точки зрения. Понятие «безопасность» рассматривается как межотраслевое понятие, применяемое как в разных отраслях права, так и в экономической, политической, социальной областях науки. Определения понятий "безопасность",

"промышленная безопасность", "экологическая безопасность", "энергетическая безопасность" содержатся в нормативных правовых актах различного уровня и в других документах. Основные термины об экологической безопасности содержатся, в частности, в Модельном законодательстве государств - участников Содружества Независимых Государств «Об экологической безопасности», «О стратегической экологической оценке». Вместе с тем необходимы анализ и выработка единых подходов к пониманию содержания основных категорий. Единая терминология должна способствовать созданию системного законодательства, укреплению экологической и энергетической безопасности, в том числе на региональном уровне, устранению споров, возникающих в том числе и в связи с несовершенством законодательства в рассматриваемой сфере.

Отсутствие специальных, современных и комплексных научных исследований по данной тематике, необходимость научного обоснования и разработки организационно-правового механизма обеспечения экологической безопасности при недропользовании на Каспии, а также сложившаяся экологическая ситуация в Каспийском регионе делают тему актуальной и востребованной в современной науке природоресурсного, экологического и международного права.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций.

Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, научно обоснованы, поскольку они опираются на комплексный анализ международных актов, законодательства прикаспийских государств, практики его применения, а также на обширную теоретико-правовую базу.

Непосредственно диссертационное исследование включает введение, три главы, состоящие из девяти параграфов, заключение, а также список использованных источников (нормативных правовых актов, а также научной литературы).

В первой главе, посвященной анализу теоретико-правовых аспектов обеспечения экологической безопасности при недропользовании, автор, рассматривая существующие в российской и зарубежной научной литературе теоретико-правовые подходы к правовому регулированию обеспечения экологической безопасности, приходит к обоснованному выводу, согласно которому понимание того, что же из себя представляет обеспечение экологической безопасности происходило постепенно, с различной степенью интенсивности в тот или иной исторический период (С. 35). Интересным представляется авторский подход к исследованию правовой природы отношений по обеспечению экологической безопасности через базовое теоретическое понятие «экологическая безопасность». Автором делается верный вывод в отношении того, что сегодня в науке отсутствует единая позиция по содержанию термина «экологическая безопасность». В диссертации дается авторское определение термина: *«Экологическая безопасность – это один из элементов международной и национальной безопасности, характеризующий сохранение качества окружающей среды на уровне, при котором не происходит деградация либо уничтожение как отдельных компонентов, так и окружающей среды в целом, вызванное негативным воздействием как самой хозяйственной деятельности человека, так и её результатами»* (С. 50).

Центральное место в работе занимает вторая глава, в которой автор исследует особенности правового регулирования:

- недропользования в акватории Каспийского моря;
- обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Азербайджанской Республике, Республике Казахстан и Туркменистане;
- обеспечения экологической безопасности при недропользовании в российском секторе Каспийского моря.

Результат проведенного исследования отражен в сформулированных автором обоснованных теоретических выводах и положениях, обладающих высокой степенью достоверности и новизны. На основе историко-правового

метода, автор выделяет три основных этапа становления правового регулирования в отношении Каспийского моря – дореволюционный этап, советско-иранский этап, постсоветский этап (С. 52-53, С. 55).

Кроме этого, автором предлагается установить правовой статус Каспийского моря, как водоема со специальным правовым регулированием, произвести делимитацию по принципу срединной линии деления дна, в пределах которой прикаспийские государства смогут осуществлять недропользование по своему законодательству (С.60).

Наиболее важным, на наш взгляд, является предложение о дополнении Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» положением, согласно которому экологические требования, предъявляемые в отношении хозяйственной деятельности, связанной с недропользованием в Каспийском море, будут аналогичны требованиям, предъявляемым к указанной деятельности на континентальном шельфе Российской Федерации (С.60).

Также считаем необходимым отметить значимость выводов, сделанных автором по результатам анализа правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании в прикаспийских государствах, в частности, автором показаны как общие черты, так и различия в правовом регулировании недропользования указанных государств (С. 89).

В третьей главе диссертации автор на основе анализа научных и нормативных источников, проведенного в первой и второй главе диссертационного исследования, выдвигает ряд предложений о внесении изменений и о совершенствовании действующего правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море. Целесообразными и обоснованными представляются предложения об установлении минимально необходимых экологических требований и требований к безопасности ведения работ по недропользованию. Очевидно, что это позволит полноценно обеспечивать

экологическую безопасность на всей акватории Каспийского моря путём создания общего правового поля для пяти прикаспийских государств (с.103-104 диссертации). Заслуживают внимания обоснованные автором предложения о внедрении комплексного экологического мониторинга на межгосударственном уровне и создании общей базы данных (фонда) полученной информации (с.108 диссертации).

В заключении сформулированы выводы и предложения.

Научная новизна, достоверность, теоретическая и практическая значимость исследования.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что впервые за последнее время в российской юридической науке автором проведен комплексный и системный анализ общественных отношений, связанных с обеспечением экологической безопасности при недропользовании в рамках особого с точки зрения правового статуса, геологии и вопросов геополитики объекта – Каспийского моря и научно обоснованы предложения, направленные на решение проблем обеспечения экологической безопасности при осуществлении пользования недрами в Каспийском море.

Личный вклад автора в развитие юридической науки, в частности, природоресурсного, экологического и международного права, состоит в том, что в работе на основе анализа законодательства, доктринальных положений, сложившейся экологической ситуации в Каспийском регионе выявлены существующие проблемы правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности и научно обоснованы пути их решения.

Теоретическая значимость работы проявляется в авторском дополнении общих теоретических понятий «безопасность» и «экологическая безопасность», а также обосновании предложений об установлении минимально необходимых экологических требований и требований к безопасности ведения работ по недропользованию; о вынесении вопросов проведения экспертизы экологической и промышленной безопасности

проектов, связанных с недропользованием, на межгосударственный уровень; об установлении правового статуса Каспийского моря, как водоема со специальным правовым регулированием; о внедрении комплексного экологического мониторинга на межгосударственном уровне и создании общей базы данных (фонда) полученной информации.

Практическая значимость полученных автором результатов заключается в том, что основные выводы, рекомендации и предложения проведенного исследования могут быть использованы в целях устранения пробелов и противоречий действующего законодательства, а также при проведении дальнейших научных исследований по проблемам правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности.

Результаты исследования также могут быть применены в учебном процессе при преподавании дисциплин природоресурсного, экологического, международного права в высших учебных заведениях.

В целом сформулированные в диссертационном исследовании теоретические и практические выводы и предложения обладают достоверностью, научной новизной, аргументированы и оценены по сравнению с другими известными решениями.

Несмотря на общую положительную оценку проведенного исследования, тем не менее, следует отметить ряд выводов и положений, которые, обладая несомненным элементом научной новизны, носят дискуссионный характер и требуют дополнительной аргументации своей позиции автором.

1. Автором предлагается любое месторождение на территории Каспийского моря считать трансграничным в силу специфики правового статуса и природной особенности Каспийского моря (С. 120). Вместе с тем, как отмечал А.И. Перчик и другие ученые, трансграничными являются только те месторождения, которые пересекаются лицензионными, внутренними административными или государственными границами. На основании изложенного, представляется необходимым более детально

аргументировать предлагаемый подход к пониманию трансграничных месторождений.

2. Диссертантом, на основе анализа существующих взглядов отечественных и зарубежных ученых, в тексте диссертации, дается авторское определение термина «экологическая безопасность». В рамках рассматриваемой темы исследования, работа бы выиграла, если бы предлагаемое авторское определение было вынесено в одно из положений, выносимых на защиту с соответствующей аргументацией.

3. В диссертации проводится анализ нормативного правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании в государствах каспийского региона. Государством, эколого-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности которого в рассматриваемом исследовании показано не в полной мере, является Исламская Республика Иран. Принимая во внимание крайне сложное состояние доступа к нормативным правовым актам и почти полное отсутствие рассматриваемой тематики в научных отечественных и зарубежных исследованиях в отношении Исламской Республики Иран, хотелось бы всё-таки увидеть подробный анализ законодательства данного государства.

4. Требуется уточнения вопрос о порядке применения положений национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 53241-2008 "Геологоразведка морская. Требования к охране морской среды при разведке и освоении нефтегазовых месторождений континентального шельфа, территориального моря и прибрежной зоны". На стр. 48-49 диссертации автор указывает, что данный стандарт запрещает сброс даже экологически безопасных очищенных вод в водоёмы высшей рыбохозяйственной категории. Имеют ли положения указанного стандарта общеобязательный нормативный характер? В Приказе Ростехрегулирования от 25.12.2008 N 778-ст установлено, что в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря

2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании" данный национальный стандарт утверждается для добровольного применения.

Вместе с тем, давая общую оценку диссертационного исследования, следует отметить, что высказанные в настоящем отзыве замечания по отдельным рассматриваемым в диссертации вопросам, носят частный, дискуссионный характер и ни в коей мере не снижают положительной оценки работы.

Вывод. Диссертация Сапарова С.М. «Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальностям 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право и 12.00.10 – международное право; европейское право является законченной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для дальнейшего развития сферы правового регулирования обеспечения экологической безопасности при недропользовании.

Диссертация соответствует паспортам научных специальностей 12.00.06 и 12.00.10, написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, что свидетельствует о личном вкладе в науку экологического, природоресурсного и международного права.

По теме диссертационного исследования имеются 15 публикаций, общим объемом 5,89 п.л. в том числе 5 статей - в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Российской Федерации. Опубликованные по теме диссертации научные работы автора и автореферат соответствуют содержанию диссертации.

Таким образом, диссертация Сапарова Санджара Мухамедмурадовича «Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности при недропользовании в Каспийском море» соответствует критериям, установленным пунктом 9 Положения о присуждении ученых степеней,

утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальностям 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право и 12.00.10 – международное право; европейское право.

Официальный оппонент

доктор юридических наук, профессор,
Заведующая лабораторией правовых
проблем недропользования, экологии и
топливно-энергетического комплекса
Института проблем экологии и
недропользования Академии наук
Республики Татарстан

Салиева Р.Н.

«17» февраля 2017 г.

Подпись Салиевой Р.Н. заверяю:

вед. инженер ок М

