В диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е.Кутафина (МГЮА)»

Отзыв
официального оппонента доктора юридических наук, доцента Тории Риты Александровны на диссертацию Слатина Ростислава Вячеславовича по теме «Финансово-правовое регулирование деятельности по охране окружающей среды», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)
(М.: ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2025, 235 с.)

Диссертационное исследование Слатина Ростислава Вячеславовича посвящено весьма значимой и актуальной теме финансово-правового регулирования охраны окружающей среды, которая связана с необходимостью сохранения природных систем, поддержания качества окружающей среды и обеспечения экологической безопасности для настоящего и будущих поколений, необходимостью модернизации экологического законодательства, возрастанием масштабов экологических правонарушений, обусловленное развитием промышленности, при котором технологии производства не ориентированы на обеспечение экологической безопасности. Как справедливо отмечает диссертант, государство может как напрямую влиять на процесс охраны окружающей среды, в частности, посредством финансирования природоохранных мероприятий, так и косвенно, например, путем предоставления налоговых льгот экологически-ответственным налогоплательщикам, придерживающимся в своей деятельности высоких стандартов.

С позиции финансово-правовой теории диссертационное исследование Слатина Р.В. своевременно, поскольку на сегодняшний день перед государством стоит целый ряд задач в рассматриваемой в рамках настоящей работы сфере, связанных, в том числе, с повышением эффективности расходования денежных средств бюджетов бюджетной системы,

направляемых на финансирование охраны окружающей среды, обеспечением целевого использования денежных средств, поступивших от взимания обязательных платежей природоохранного характера, внедрением принципиально новых подходов к финансово-правовому регулированию общественных отношений, направленных на стимулирование экологически-ответственного поведения организаций и физических лиц и т.д.

Для современной науки финансового права наиболее важными и значимыми следует считать следующие задачи исследования: определение понятия и содержания таких финансово-правовых понятий, как «"зеленые" финансы», «экологические ("зеленые") платежи», «природоохранные платежи», а также ряда иных категорий; выявление взаимосвязи и взаимодействии норм финансового и экологического права в процессе регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды; раскрытие содержания механизма финансово-правового регулирования охраны окружающей среды; изучение процесса формирования концепции устойчивого развития и ее влияния на финансово-правовое регулирование; выявление мер, направленных на повышение эффективности учета доходов, получаемых от взимания обязательных платежей природоохранного характера, и расходов, осуществляемых из бюджетов бюджетной системы, на финансирование мероприятий по охране окружающей среды; доказательство оправданности неналоговой формы природоохранных платежей, а также исследование вопроса о целесообразности введения налога на углерод (углеродного налога); обоснование выделения правового «института финансово-правовое регулирование рынка "зеленых" финансов».

Методологическую основу диссертационного исследования Слатина Р.В. составили: общенаучные и частнонаучные методы познания. Так, общенаучный метод диалектического познания, охватывающий высшие уровни абстрагирования в методологии и предполагающий изучение познаваемых явлений с учетом принципов объективности, системности и

историзма, позволил выявить тенденции, а также спрогнозировать перспективы финансово-правового регулирования охраны окружающей среды. Используемые методы позволили обеспечить реальность и достоверность полученных выводов.

Комплексный характер диссертационного исследования Слатина Р.В. обусловил необходимость обращения к трудам представителей теории права - С. С. Алексеева, Ю. В. Ерохина, В. Н. Карташова, Т. В. Кашаниной, В. В. Лазарева, С. В. Липень, А. В. Малько, Н. И. Матузова, Т. Н. Радько и др., экологического права - В. Б. Агафонова,Е. Н. Абаниной, С. А. Боголюбова, М. М. Бринчук, М. И. Васильевой, Г. В. Выпхановой, Н. Г. Жаворонковой, О. В. Зенюковой, И. О. Красновой, О. И. Крассова, В. В. Петрова, Т. В. Петровой, Е. А. Суховой, иных отраслей российского права Э. С. Теймурова, М. В. Мажориной и др., а также философии и экономики - И. Г. Гердера, И. Канта, А. Пигу, П. А. Самуэльсона.

Заслуживает внимания представленный список использованных источников (всего 335 источника), включающий в себя: Конституцию Российской Федерации и международные акты, акты представительных и исполнительных органов власти, акты российских судебных инстанций, учебную литературу, комментарии законодательства, научные монографии, диссертации и авторефераты диссертаций, электронные ресурсы, справочные источники, политико-правовые акты, законопроекты, пояснительные записки к проектам законов, доклады.

Научная новизна рецензируемой диссертации Слатина Р.В. заключается в теоретическом осмыслении и комплексной оценкой с позиций публично-правовой науки состояния финансово-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе охраны окружающей среды в Российской Федерации и за рубежом, а также полученными в результате этого выводами.

Результаты проведенного исследования Слатина Р.В. получили необходимую апробацию, основные положения и выводы диссертационного

исследования опубликованы в 4 научных публикациях, из них три в журналах, рекомендованных ВАК РФ при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Исследование позволило автору получить новые научные результаты, представленные в 6 положениях, выносимых на защиту.

Наибольшего внимания заслуживают, в частности, следующие положения:

- установлено, что финансовые правоотношения, возникающие в сфере охраны окружающей среды, являются результатом синергетического воздействия на общественные отношения норм финансового и экологического права. В то же время такие правоотношения, в первую очередь, являются финансовыми и обладают всеми специфическими чертами таковых – они возникают в процессе финансовой деятельности государства, носят властно-имущественный характер и

обязательным участником указанных правоотношений выступает публично-правовой субъект;

- выявлено три подхода к определению экологических («зеленых») платежей:

1) с точки зрения широкого подхода;

2) с позиции узкого подхода;

3) в рамках специального подхода.

Разграничение указанных подходов критически важно для корректной интерпретации содержания нормативных правовых актов и научных трудов, посвященных вопросам правового регулирования установления, исчисления и уплаты экологических («зеленых») платежей;

- определено, что по своей правовой природе природоохранные платежи не могут соответствовать бюджетному принципу общего (совокупного) покрытия расходов, поскольку в них изначально заложена специализация – покрытие ущерба, нанесенного окружающей среде, профилактика недопущения такого вреда, а также финансирование иных мероприятий по защите окружающей среды.

Можно с уверенность констатировать, что представленные основные положения, выносимые на защиту, являются выводами, характеризующими новизну диссертационного исследования. Выводы и предложения Слатина Р.В. обоснованы и достоверны, позволяют констатировать личный вклад диссертанта в развитие науки финансового права, могут быть использованы в законотворческой деятельности, практическими, педагогическими, научными работниками, при подготовке учебников, учебных пособий, программ, лекций для бакалавров, магистрантов, аспирантов по финансовому, бюджетному и налоговому праву.

Структура диссертационного исследования обусловлена логическим содержанием и авторским подходом к решению важной научной задачи, состоит из состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников, приложений.

Первая глава диссертационного исследования посвящена изучению теоретико-правовых основ финансово-правового регулирования деятельности по охране окружающей среды (с. 17-91).

В первом параграфе первой главы «Регулирование охраны окружающей среды: соотношение финансового и экологического права» исследуются основополагающие для темы исследования понятия, такие как: «окружающая среда», «окружающая природная среда», «охрана окружающей среды» и т.д.

Анализируются взаимосвязи между правовыми нормами экологического и финансового права (сс.17-39), на основании этого, автор приходит к выводу о том, что в рамках юридической науки следует говорить не о том, что нормы одной из отраслей «обслуживают» другую отрасль, а о взаимодействии и взаимосвязи правовых норм различной отраслевой принадлежности, и о необходимости обеспечить, чтобы экологическое и финансовое право находились в гармонии и единстве, обеспечивая тем самым эффективность правового регулирования общественных отношений.

Второй параграф первой главы «Механизм финансово-правового регулирования охраны окружающей среды» (сс.39-61) посвящен

исследованию вопроса о понятии и структуре названного механизма, анализируются его элементы.

Подчеркивается, что финансовая деятельность и окружающая природная среда оказывают друг на друга воздействие на основе прямых и обратных связей.

Выявлено, что нормы, на основе которых осуществляется финансово-правовое регулирование, пронизывают все наиболее значимые структурные элементы системы финансового права — подотрасли бюджетное и налоговое право, право финансового рынка и право денежного обращения.

В третьем параграфе первой главы «Зеленые» финансы в контексте концепции устойчивого развития» изучается процесс имплементации концепции устойчивого развития (сс. 66-90).

Определено, что финансово-правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в процессе охраны окружающей среды, значительным образом зависит от политики в указанной области.

Установлено, что отсутствует единый подход и к определению «зеленых» финансов («зеленого» финансирования).

Поддержки заслуживает предложенное Слатиным Р.В определение, что под зелеными финансами следует понимать общественные отношения, возникающие в процессе аккумулирования, распределения (перераспределения) и использования средств централизованных и децентрализованных денежных фондов для финансового обеспечения выполнения функций и достижения задач государства и муниципальных образований в сфере охраны окружающей среды, а также осуществления финансового контроля в указанной области.

Вторая глава «Основные направления финансово-правового обеспечения охраны окружающей среды» (сс. 91-179) состоит из трех параграфов, в которых анализируется механизм бюджетно-правового регулирования общественных отношений в области охраны окружающей среды, рассматриваются вопросы установления и взимания обязательных

природоохранных платежей, а также проблемы и перспективы правового регулирования «зеленых» финансов на финансовом рынке.

В первом параграфе второй главы «Бюджетно-правовое регулирование охраны окружающей среды» (сс. 91-115) исследуются проблемы, связанные с обособлением и учетом бюджетных денежных средств, направляемых на финансирование мероприятий по охране окружающей среды, планированием и обеспечением целевого характера расходования указанных средств бюджетов бюджетной системы.

Диссертант установил, что утилизационный сбор относится к экологическим (природоохранным) платежам, имеющим целевое назначение. В то же время, действующее бюджетное законодательство, действительно не содержит четко прописанного механизма обеспечения целевой направленности утилизационного сбора и обособления полученных в результате его взимания денежных средств от иных поступлений. Сказанное свидетельствует о том, что в настоящее время в российском законодательстве отсутствует единый подход к формулированию норм, посвященных вопросам целевого использования природоохранных платежей.

Диссертант отмечает, что по своей правовой природе природоохранные платежи просто не могут соответствовать бюджетному принципу общего (совокупного) покрытия расходов, поскольку в них изначально заложена «специализация» – покрытие ущерба, нанесенного окружающей среде, профилактика недопущения такого вреда, а также финансирование иных мероприятий по защите окружающей среды. В связи с этим, автор исследования полагает, что ст. 24.1 и 24.5 Закон № 89-ФЗ должны быть дополнены положениями, согласно которым утилизационный и экологический сбор носят целевой характер, и они не могут быть расходованы на цели, иные, нежели это предусмотрено данным законом.

Следует согласиться с позицией автора о необходимости воссоздать систему целевых экологических бюджетных фондов.

Второй параграф второй главы диссертант посвятил правовой природе, видам и проблемам администрирования обязательных природоохранных платежей. Исследуется система налоговых и неналоговых платежей природоохранной направленности (сс.116-152).

На основе проведённого сравнительно-правового исследования установлено, что развитые и развивающиеся страны уделяют повышенное внимание экологизации своего налогового законодательства, а основным инструментом фискальной политики в области охраны окружающей среды выступают налоги. В то же время доказано, что в России обоснованность неналоговой формы природоохранных платежей (платы за негативное воздействие на окружающую среду (далее – плата за НВОС), утилизационного и экологического сбора) предопределяется целым рядом факторов, к которым следует отнести: действие принципа общего (совокупного) покрытия расходов только в отношении неналоговых платежей, безэквивалентный и компенсационный характер рассматриваемых платежей, установление отдельных элементов их юридического состава подзаконными нормативными правовыми актами.

Особую актуальность приобретает то, что в качестве экологических следует рассматривать как природоресурсные, так и природоохранные платежи. Действительно, разграничение платежей на природопользовательские и природоохранные, страдает известным недостатком, поскольку зачастую невозможно разделить соответствующие функции – представленное деление отражает лишь главное предназначение указанных групп экологических платежей.

Анализ действующего законодательства о налогах и сборах позволил установить автору, что на сегодняшний день в России отсутствуют налоги, носящие четко выраженный природоохранный характер.

Поддержки заслуживает следующие предложения Слатина Р.В.:

1. наделить правами по администрированию, контролю за правильностью

исчисления, полнотой и своевременностью уплаты:

а) экологического сбора с производителей товаров и платы за НВОС – ФНС России;

б) экологического сбора с импортеров товаров – ФТС России;

2. предусмотреть возможность уплаты экологического и утилизационного сбора, а также платы за НВОС за счет средств, учтенных на едином налоговом счете, в рамках единого налогового платежа;

3. дополнить перечень объектов обложения платой за НВОС шумовыми загрязнениями;

4. обязать Росприроднадзор передавать необходимую для администрирования платы за НВОС и экологического налога информацию налоговым и таможенным органам;

5. закрепить «окрашенный» характер экологического и утилизационного сбора и ввести запрет использования денежных средств, полученных от их взимания на иные, нежели установленные законом цели.

Третий параграф второй главы «Правовое регулирование “зеленых” финансов на финансовом рынке» (сс.153-179) посвящен изучению правовых основ организации и функционирования, а также перспектив дальнейшего развития нового сектора финансового рынка – рынка «зеленых» финансов.

В данном параграфе анализируются вопросы правового регулирования выпуска и обращения «зеленых» инструментов финансирования. Определено, что выпуск «зеленых» ценных бумаг направлен на финансовое обеспечение проектов, связанных с охраной окружающей среды, борьбой с климатическими изменениями, а также на адаптацию к изменениям температуры окружающей среды. В то же время установлено, что бюджетное законодательство не содержит норм, предусматривающих возможность выпуска Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями «зеленых» и иных целевых облигаций.

Поддержки заслуживает предложение дополнить бюджетное законодательство нормами, обеспечивающими целевой характер

расходования денежных средств, полученных в результате размещения публично-правовыми образованиями «зеленых» облигаций.

Установлено, что в настоящее время в России завершается первоначальный этап становления «зеленых» финансов как отдельного сектора финансового рынка, что подтверждается:

- наличием сформировавшейся системы источников правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе функционирования рынка «зеленых» финансов;
- формированием системы участников правоотношений, возникающих в процессе функционирования рынка «зеленых» финансов.

Следует разделить позицию автора о том, что, понятие «зеленое» страхование может быть рассмотрено в двух смыслах:

– в широком понимании «зеленое» страхование отражает модель деятельности страховщика – такая деятельность связана с принятием к учету экологических рисков, их снижением, оказанием услуг по страхованию ответственности за загрязнение окружающей среды, индексного (параметрического) страхования и иных видов страховых услуг, основанных на «зеленых» стандартах, а также учетом экологических факторов в инвестиционной деятельности страховщика;

– в узком понимании «зеленое» страхование – это собственно страховые услуги, отвечающие «зеленым» стандартам.

Особую актуальность приобретают то, что допустимо в будущем предусмотреть в Федеральном законе от 31.07.2020 № 259-ФЗ отдельные нормы, закрепляющие особенности выпуска и обращения «зеленых» цифровых финансовых активов, базовым активом которых, в том числе могут стать углеродные единицы.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что Слатину Р.В. удалось создать содержательный научный труд с теоретическим осмыслением и комплексной оценкой с позиций публично - правовой науки состояния финансово-правового регулирования общественных отношений,

складывающихся в процессе охраны окружающей среды в Российской Федерации и за рубежом, а также полученными в результате этого выводами.

При положительной оценке диссертационного исследования Слатина Р.В. необходимо отметить ряд положений, которые носят дискуссионный характер и требуют дополнительной аргументации.

1. В положении 2, выносимом на защиту диссертант отмечает, что с позиции публично-правового подхода, «зеленые» финансы представляют собой общественные отношения, возникающие в процессе аккумулирования, распределения (перераспределения) и использования средств централизованных и децентрализованных денежных фондов для финансового обеспечения выполнения функций и достижения задач государства и муниципальных образований в сфере охраны окружающей среды, а также осуществления финансового контроля в указанной области. В связи с этим, возникает вопрос существуют ли стандарты устойчивого финансирования, применяемые в «зелёных» финансах?

2. В положении 5 выносимом на защиту диссертант обосновывает неналоговую форму природоохранных платежей. Какие проблемы возникают из неналоговой формы природоохранных платежей? Какие факторы, влияют на эффективность механизмов корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС)?

Следует отметить, что высказанные замечания носят дискуссионный характер и направлены для осмысления диссертантом поставленных проблем в дальнейшей научно-исследовательской деятельности.

Диссертационное исследование Слатина Р.В. логично структурировано, изложено юридически грамотно, рассуждения автора последовательны. Содержание диссертационного исследования соответствует избранной теме, а также заявленным целям и задачам. Выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, а также положения, выносимые на защиту, являются в целом обоснованными и достоверными, обладают требуемой научной новизной и значимостью.

Автореферат Слатина Р.В. отвечает предъявляемым требованиям и отражает основное содержание диссертационной работы.

Диссертационное исследование Слатина Ростислава Вячеславовича на тему Финансово-правовое регулирование деятельности по охране окружающей среды соответствует паспорту научной специальности 5.1.2. Публично - правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842.

Диссертация Слатина Ростислава Вячеславовича является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, которая содержит решение задач, имеющих существенное значение для публично-правовых наук (государственно-правовых наук), а ее автор - Слатин Ростислав Вячеславович, заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры междисциплинарных программ и исследований по юриспруденции, Института права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС)

_____/Тория Рита Александровна

«29» января 2026 г.

Подпись Тория Р.А.
заверяю
Ведущий специалист
дирекции по управлению
персоналом
Ваулина Е.Т.

Дирекция по управлению персоналом

Наименование организации места работы: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Адрес организации места работы: 119571, г. Москва, вн. тер. г. муниципальный округ Тропарево-Никулино, пр-кт. Вернадского, д. 82, стр. 1

Email: information@ranepa.ru

Телефон организации места работы: +7 (499) 956 99-99