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, профессора кафедры экологического и земельного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова» Инны Анатольевны Игнатьевой на диссертацию Аркадия Давыдовича Соколова на тему: «Правовое регулирование государственного геологического контроля (надзора)», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертационное исследование Аркадия Давыдовича Соколова «Правовое регулирование государственного геологического контроля (надзора)» выполнено на актуальную тему. Государственный геологический контроль (надзор) является одной из наиболее действенных функций управления в области использования и охраны недр. Этот вид контроля (надзора) предусмотрен Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах». Государственный геологический контроль (надзор) является важным инструментом в осуществлении государственной политики в сфере недропользования и охраны недр, поскольку его предмет составляет соблюдение организациями и гражданами обязательных требований в области использования и охраны недр, предусмотренных законодательством, равно как требований, установленных для конкретных недропользователей в лицензиях на пользование недрами и иных разрешительных документах. Государственный геологический контроль (надзор) призван обеспечить предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований указанными субъектами.

При этом понимание и раскрытие сущности государственного геологического контроля (надзора) в действующем законодательстве сопровождается рядом вопросов, в том числе отражающихся в процессе правоприменения. Это вопросы понятийного аппарата, согласованности положений законодательных актов разных отраслей законодательства, синхронизации действий специально уполномоченных государственных органов государственного геологического контроля (надзора) и государственного горного надзора, соотношения государственного геологического контроля (надзора) и государственного экологического контроля (надзора), эффективности исследуемого вида контрольно-надзорной деятельности, его специфики в общем комплексе видов государственного контроля (надзора) и др. Данные вопросы требуют своевременного осмысления и решения прежде всего в рамках науки горного права, в частности, и права окружающей среды (экологического права), в общем. Внимания ученых особо заслуживают новые аспекты осуществления контрольно-надзорной деятельности, связанные с цифровизацией.

В связи с этим исследование правового регулирования государственного геологического контроля (надзора) является актуальным и востребованным. Диссертационное исследование А.Д. Соколова представляет интерес для научного сообщества, так как позволяет уточнить сущность и особенности государственного геологического контроля (надзора), выявить и устранить недостатки понятийного аппарата, определить направления совершенствования соответствующего правового регулирования и в итоге обеспечить повышение эффективности государственного геологического контроля (надзора).

В диссертационном исследовании применены формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-юридический и другие методы исследования.

Структура работы позволяет раскрыть выбранную диссертантом тему исследования, поднять наиболее актуальные вопросы осуществления государственного геологического контроля (надзора). В диссертации три главы, в рамках которых последовательно рассмотрены теоретико-правовые основы государственного геологического контроля (надзора), порядок его организации и

осуществления, а также вопросы, которые возникают в правоприменении относительно рассматриваемого вида контрольно-надзорной деятельности. В работе также выделены введение, заключение, список использованных источников, в котором перечислены 75 нормативных правовых актов, 158 литературных источников и иные материалы.

Во введении автором обосновывается актуальность темы исследования, степень ее научной разработанности, устанавливаются объект, предмет, цель и задачи исследования, его методологическая, эмпирическая основа и нормативная база, теоретико-правовая основа, научная новизна, научные положения, выносимые на защиту, практическая значимость диссертации, апробация результатов исследования и структура работы.

В главе 1 содержится три параграфа, где исследованы понятие и особенности государственного геологического контроля (надзора) (с. 20–45), правовые основы государственного геологического контроля (надзора) (с. 46–74), принципы государственного геологического контроля (надзора) (с. 75–101).

В параграфе 1.1 подняты основные теоретические вопросы в рамках темы диссертации: соотношение понятий «контроль» и «надзор», «государственный геологический контроль (надзор)» и «государственный контроль (надзор)», «государственный геологический контроль (надзор)» и «государственный экологический контроль (надзор)». Ценным представляется выделение А.Д. Соколовым особенностей государственного геологического контроля (надзора), изложенных в виде единой системы (с. 37–45). Именно эти особенности следовало бы положить в основу определения автором государственного геологического контроля (надзора).

В параграфе 1.2 часть исследования диссертант посвятил изучению истории правового регулирования в области недропользования в целом и конкретно – по вопросам контрольно-надзорной деятельности при пользовании недрами (с. 46–51). Этот подход, примененный в начале параграфа, дает возможность далее автору представить правовые основы государственного геологического контроля (надзора) как меняющуюся и развивающуюся систему правоположений. Особо

следует отметить внимание А.Д. Соколова к сфере цифровизации в области осуществления государственного геологического контроля (надзора) (с. 55–63). Также научный интерес представляет изучение диссертантом документов стратегического планирования, в которых содержатся положения о государственном геологическом контроле (надзоре), а также работы ученых, исследовавших особенности таких актов, их значение для регулирования отношений по охране окружающей среды и природопользованию.

В параграфе 1.3 А.Д. Соколовым сформулированы пять принципов государственного геологического контроля (надзора). Особый интерес представляют принципы, свойственные именно этому виду контроля (надзора): разграничение и системная связь государственного геологического контроля (надзора) и федерального государственного горного надзора (с. 77–80), а также добросовестность пользователя недр (с. 90–101).

В главе 2 рассмотрены порядок организации и осуществления государственного геологического контроля (надзора) – федерального (с. 102–119) и регионального (с. 119–125), а также поднята проблема обоснованности осуществления геологического контроля на муниципальном уровне (с. 125–132). Кроме того, в данной главе исследованы специальные режимы государственного контроля (надзора) в качестве способа обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр (с. 133–148).

В параграфе 2.1 анализируются предмет государственного геологического контроля (надзора) и критерии для отнесения объектов федерального государственного геологического контроля (надзора) к конкретной категории риска, приведены спорные моменты в формулировании требований, которые обязан соблюдать недропользователь. Положительно характеризует диссертацию оценка А.Д. Соколовым требования по соблюдению недропользователем законодательства о недрах в целом как «довольно широкого понятия, неприменимого исключительно к деятельности недропользователей в рамках осуществления государственного геологического контроля (надзора)» (с. 108). Автором предложено рассматривать обеспечение недропользователем проведения

экологического аудита независимыми организациями в качестве критерия при оценке Росприроднадзором добросовестности недропользователя (с. 115–116). Кроме того, А.Д. Соколов рассмотрел вопрос о членстве недропользователя в саморегулируемых организациях, о мерах стимулирования добросовестности недропользователя для профилактики правонарушений (с. 116, 117).

В параграфе 2.2 исследованы положения о региональном государственном геологическом контроле (надзоре), принятые в субъектах Российской Федерации. Примечательно, что отдельные подходы на уровне регионов к осуществлению исследуемого вида контроля (надзора) оценены автором критически, в частности, с позиции учета принципа соразмерности вмешательства контрольно-надзорных органов в предпринимательскую деятельность (с. 120–121). Также отмечено несовершенство балльной системы, примененной ряде субъектов Российской Федерации (с. 122–124). Научный интерес представляют рассуждения диссертанта по вопросу возможности осуществления геологического контроля на местном уровне. А.Д. Соколовым приводятся подробный перечень аргументов как в пользу осуществления некоторых контрольно-надзорный действий органами местного самоуправления, так и против.

В параграфе 2.3 при изучении специальных режимов государственного контроля (надзора) сделаны акценты на постоянной государственный контроль (надзор), постоянные рейды и мониторинг.

В главе 3 выделены три параграфа, где исследованы вопросы правоприменительной практики в части осуществления государственного геологического контроля (надзора) при нарушении законодательства о недрах с целью предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (с. 149–163), особенностей государственного геологического контроля (надзора) при отсутствии постановки на учет объектов негативного воздействия на окружающую среду (с. 174–186), а также при нарушении прав на использование общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод для собственных нужд и при строительстве подземных сооружений (с. 174–186). В данной главе

приведено много примеров из судебной практики, по которым автор дал собственные комментарии.

В параграфе 3.1 значительное место заняло рассмотрение понятия «чрезвычайная ситуация» (с. 149–155), условий крайней необходимости (с. 153–156). Ценным представляется определение автором совокупности факторов, которые позволяют характеризовать действия недропользователя актом крайней необходимости (с. 161–162).

В параграфе 3.2 поднята проблема постановки на учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, обозначены спорные моменты в применении критериев для постановки на учет ряда объектов в сфере недропользования, показано значение предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований при выявлении объектов, не поставленных на учет.

В параграфе 3.3 исследуются правовые условия для пользования недрами в обозначенных случаях. Примечательно, что диссертант обратился при этом к сфере интересов коренных малочисленных народов (с. 179–181), особенностям использования лесных участков (с. 184–185).

В заключении А.Д. Соколов подвел итоги своего исследования.

Выводы, выносимые на защиту, нашли полное отражение в тексте диссертационного исследования. Сформулированная цель исследования и решение поставленных для ее достижения задач позволили автору получить новые результаты и выводы, являющиеся значимыми для горного права и обладающие научной новизной. В частности, научной новизной обладает ряд предложений и выводов автора: определение государственного геологического контроля (надзора) (с. 10–11, 24–29), формулирование системы принципов государственного геологического контроля (надзора) (с. 12–13, 77–101), обозначение направлений развития цифровизации государственного геологического контроля (надзора) (с. 13–14, 56–62), предложение унификации требований по организации и осуществлению регионального государственного геологического контроля (надзора) (с. 15, 120–121, 125), предложение по

применению при осуществлении государственного геологического контроля (надзора) специальных режимов (с. 15–16, с. 133–148).

Обозначенные диссертантом цели и задачи соответствуют предмету исследования, при этом методология и объем работы, ее структура, теоретическая и эмпирическая база исследования не вызывают сомнений и позволяют сделать вывод, что на защиту представлено комплексное завершенное самостоятельное научное исследование государственного геологического контроля (надзора).

Основные результаты диссертационного исследования изложены в 10 статьях, 5 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата и доктора наук (по специальности 5.1.2).

Отдельные положения и выводы в диссертационном исследовании А. Д. Соколова вызывают вопросы и замечания.

1. На с. 23 автор говорит о том, что «государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр теперь не включен в государственный экологический надзор». Далее данный тезис связывается с «мнением законодателя» (с. 38, 66), отмечается, что «законодатель принял меры по обособлению государственного геологического контроля (надзора) от экологического контроля (надзора)» (с. 27).

В то же время в выводе 2, выносимом на защиту (с. 11) и на с. 73 государственный геологический контроль (надзор) назван подсистемой государственного экологического контроля (надзора). На с. 37 государственный геологический контроль (надзор) назван «узкоспециализированным видом контроля (надзора) в системе государственного экологического контроля (надзора)». Также при изучении государственного геологического контроля (надзора) в двух случаях в диссертации сделан вывод, который касается не исследуемого вида контроля (надзора), а государственного экологического контроля (надзора): на с. 59 после исследования применения цифровых

технологий в качестве этапа развития государственного геологического контроля (надзора) следует вывод о том, что «необходимо создать цифровую экосистему государственного экологического контроля (надзора)»; на с. 72 после анализа документов стратегического планирования сделан вывод: «эффективность государственного экологического контроля (надзора) рассматривается в качестве одного из важнейших критериев эффективности государственной экологической политики» (это же отражено в выводе 2, выносимом на защиту, – с. 11). Необходимо уточнить позицию автора относительно вопросов, включается ли в действительности исследуемый диссертантом вид контроля (надзора) в содержание государственного экологического контроля (надзора) и как выводы относительно государственного экологического контроля (надзора) следует соотносить с исследованием в диссертации государственного геологического контроля (надзора).

2. На с. 137 и далее автором на основе установлений Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в качестве специального режима государственного контроля (надзора) назван мониторинг. При этом не показано, как соотносятся между собой контрольно-надзорная функция и функция мониторинга, включает ли диссертант мониторинг в содержание государственного контроля (надзора). Как следует из Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», данные виды деятельности вполне обособлены. В науке экологического права отстаивалась позиция, что это разные функции (проф. А. К. Голиченков). Требуется уточнить, какую позицию в этом вопросе занимает автор диссертации.

3. Утверждение «Делегирование полномочий органам местного самоуправления осуществляется в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ, при этом неважно, действительно ли данные полномочия предоставлены в установленном законом порядке» (с. 130) нуждается в пояснениях автора. Формулировка в целом представляется некорректной.

4. На с. 55 отмечено: «В 2021 году был принят Закон № 248-ФЗ, а также соответствующий закон-спутник». Примененный термин не является в юридической науке общепринятым. Осталось неясным, какой конкретно акт имеется в виду под названием «закон-спутник».

Высказанные замечания, в том числе дискуссионного характера, не умаляют ценности проведенного А. Д. Соколовым научного исследования и не влияют на общую положительную оценку представленной диссертации.

Диссертационная работа Аркадия Давыдовича Соколова «Правовое регулирование государственного геологического контроля (надзора)», соответствует требованиям пунктов 9–14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, предъявляемым к кандидатским диссертациям, а её автор – Аркадий Давыдович Соколов заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры экологического
и земельного права юридического
факультета ФГБОУ ВО «Московский
государственный университет
имени М.В.Ломоносова» Инна Анатольевна Игнатьева

23 апреля 2026 года

Шифр и наименование научной специальности, по которой защищена диссертация официального оппонента: 12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова». Адрес: 119234, г. Москва, тер. Ленинские горы, д. 1; Телефон: +7 (495) 939-10-00. Адрес электронной почты: info@rector.msu.ru