

В Диссертационный совет Д 503.001.02,
ФГНИУ «Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»,
117218, г. Москва, ул. Большая
Черемушкинская, д. 34

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации

Пономарева Михаила Вячеславовича на тему:

**«Правовое регулирование охраны окружающей среды
при обращении с отходами производства и потребления»,**

представленной на соискание ученой степени кандидата
юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право;
природоресурсное право; экологическое право; аграрное право

Диссертация М.В. Пономарева представляет собой комплексное научное исследование очень актуальных на сегодняшний день эколого-правовых проблем обращения с отходами производства и потребления. Актуальность темы диссертационной работы М.В. Пономарева не вызывает никаких сомнений и обусловлена, прежде всего, недостаточно удовлетворительной, в целом, ситуацией в сфере обращения с отходами в Российской Федерации, что подтверждается официальными статистическими данными.

При резком увеличении начиная с 2010 года объемов образующихся отходов не наблюдается тенденции снижения их объемов, направляемых на захоронение, что свидетельствует, в частности, и о недостаточном вовлечении отходов во вторичный оборот. Так, за период 2010-2018 гг. количество ежегодно

образующихся отходов увеличилось с 3 735 млн т до 7 266,1 млн т, или на 94,5 %¹. При этом количество отходов, направленных на захоронение, в 2018 г. составило 1029,2 млн т., и за период 2010-2018 гг. данный показатель увеличился с 593,0 млн т до 1 029,2 млн т, или на 73,5 %².

Данная ситуация усугубляется также тем, что несмотря на то, что реформирование системы обращения с отходами с различной степенью активности происходит на протяжении последних пяти лет, и основные законодательные новеллы в, частности, в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами вступили в силу с 1 января 2019 года, на сегодняшний день в указанной сфере наблюдается ряд проблем, включая правовые дефекты, приводящие к проблемам при формировании правоприменительной (включая судебную) практики.

Указанные дефекты правового регулирования отношений в области обращения с отходами производства и потребления, приводят к нарушениям конституционного права на благоприятную окружающую среду и возникновению обусловленных этим социально-экологических конфликтов. Наличие этих и других правовых проблем в сфере обращения с отходами производства и потребления обуславливает необходимость формирования теоретической основы для совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере.

В данной ситуации предложения автора, изложенные им в положениях, выносимых на защиту, а также иные его предложения, содержащиеся в диссертации, во многом будут способствовать совершенствованию как теоретических основ правового регулирования

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году». – М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2019.С. 255.

² Там же. С. 265.

охраны окружающей среды в сфере обращения с отходами, так и правоприменительной практике.

Особого внимания для данных целей заслуживает предложение диссертанта, изложенное им в рамках второго положения, выносимого на защиту. Оно заключается в необходимости законодательного закрепления особенностей гражданско-правового оборота отходов как объекта имущественных прав, а также установления эколого-правовых ограничений при возникновении и переходе права собственности на отходы. Следует поддержать утверждение диссертанта о наличии правовых пробелов в данной части законодательства об отходах, препятствующих развитию отрасли вторичного использования отходов, а также его предложения, направленные на преодоление выявленных пробелов.

Трудно не согласиться со значимостью положения № 3, выносимого на защиту, о наличии неопределенности при установлении момента и порядка перехода права собственности и иных прав на отходы от одного лица к другому, равно как и, при определении их надлежащего собственника, в обязанности которого входит соблюдение экологических требований к обращению с отходами. Полностью соответствует общепринятому природоохранному принципу «загрязнитель платит» предложения диссертанта о том, что в случае причинения вреда окружающей среде при нарушении требований по обращению с отходами к юридической ответственности в соответствии с законодательством должен быть привлечен фактический причинитель вреда, а при невозможности его установления может быть привлечен титульный собственник отходов производства и потребления, даже в случае выбытия указанных отходов из его фактического владения.

Вместе с тем, несмотря на общую очень позитивную оценку диссертационной работы М.В. Пономарева, в ней, как и к любой другой научной работе, можно отметить определенные положения, вызывающие дискуссию.

Первое предложение, выносимое на защиту, заключается в необходимости совершенствовании понятийного аппарата законодательства об отходах путем введения понятия «удаление отходов» и его определения, которые позволят уточнить ключевое понятие в указанной сфере – понятие «отходы производства и потребления».

Существующая редакция указанного понятия, по мнению диссертанта, с которым, на наш взгляд, следует согласиться, не позволяет на сегодняшний день выделить из указанного понятия ту часть отходов, которая может быть признана вторичными материальными или вторичными энергетическими ресурсами.

В то же время, предлагаемое определение «удаление отходов» не включает такой вид обращения с отходами как обезвреживание отходов, в связи с чем нуждается в дополнении.

В положении № 5, выносимом на защиту, диссертантом указывается на наличие запрета на сброс отходов в недра и на почву, который закреплен в настоящее время в пункте 2 статьи 51 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в связи с чем, понимание объектов захоронения отходов как предоставленных в пользование в установленном порядке участков недр или подземных сооружений, используемых для захоронения отходов I – V классов опасности в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах (статья 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах

производства и потребления»), может привести к загрязнению недр и почв.

На основании изложенного диссертантом предлагается признать возможность создания объектов захоронения отходов в качестве объектов природоохранного назначения, являющихся как подземными, так и надземными или приповерхностными сооружениями с распространением на их правовой режим соответствующих природоохранных особенностей. Вывод диссертанта о необходимости расширения возможностей создания объектов захоронения отходов не только как участков недр и подземных сооружений, но и в качестве надземных или приповерхностных сооружений заслуживает полной поддержки.

Однако, следует отметить, что поскольку понятие «объекты/сооружения природоохранного назначения», отсутствует в настоящее время в законодательстве об охране окружающей среды (Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» оперирует терминами природоохранная деятельность, природоохранные требования, мероприятия (см. ст. 1, 31.2.), Налоговый кодекс Российской Федерации устанавливает налоговые льготы для имущества природоохранного назначения (п.7 ч. 1 ст. 254)), то предложение о «возможности создания объектов захоронения отходов в качестве сооружений природоохранного назначения...», изложенное в положении № 5, выносимом на защиту, нуждается в более детальной проработке.

Несмотря на высказанные замечания, которые носят вполне дискуссионный характер, диссертация Михаила Вячеславовича Пономарева «Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления», представленная

на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право, может быть поддержана, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

Рецензент:

кандидат юридических наук,

Директор по экономическим и правовым
вопросам охраны природы

Всемирного фонда природы



Хмелева Екатерина Николаевна

Подпись руки Хмелевой

Директор по персоналу

Н. заверяю

Петрякова Т.Ю.

06.02.2020 г.

Сведения:

Научная специальность 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право

Наименование организации: Всемирный фонд природы

Почтовый адрес: 109240, Москва, а/я 3, ул. Николоямская, д. 19, стр. 3

Тел. +7 (495) 727 09 39

Адрес электронной почты: ekhmeleva@wwf.ru

Официальный сайт: <https://wwf.ru/>

Должность: Директор по экономическим и правовым вопросам охраны природы