

В диссертационный совет Д 503.001.02,  
созданный на базе федерального государственного  
научно-исследовательского учреждения «Институт  
законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации»  
117218, Москва, Большая Черемушкинская ул., д.34  
Тел/Факс: (495) 719-76-02, 719-73-02

## **ОТЗЫВ**

**официального оппонента, кандидата юридических наук, доцента  
Зиновьевой Ольги Анатольевны, на диссертационную работу  
Пономарева Михаила Вячеславовича на тему «Правовое регулирование  
охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и  
потребления», представленную на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук по специальности 12.00.06 – «Земельное право;  
природоресурсное право; экологическое право; аграрное право»**

Диссертация Пономарева М.В. посвящена исследованию правового регулирования охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления – теме, которой в настоящее время уделяется повышенное внимание как на государственном уровне, так и в научных правовых исследованиях. Эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов обозначено одной из целей нацпроекта «Экология»,<sup>1</sup> задачами которого являются: формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления; создание и эффективное функционирование во всех субъектах РФ системы общественного контроля,

---

<sup>1</sup> Паспорт нацпроекта «Экология». Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. N 16). // СПС «КонсультантПлюс».

направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок; создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда. Поэтому проблемы правового регулирования охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления чрезвычайно актуальны, а проведенное диссертантом комплексное исследование с целью выявления особенностей и проблем данного правового регулирования экологических отношений, а также определения возможных направлений совершенствования законодательства, несомненно, имеет научную ценность и представляет теоретический и практический интерес.

Структура диссертационного исследования Пономарева М.В. представляется продуманной и логически выстроенной, позволившей автору достичь поставленных целей. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, а также библиографического списка использованных источников (нормативных правовых актов, научной литературы, практических материалов).

Во введении автором убедительно раскрыта актуальность и научная новизна проведенного исследования, показана степень научной разработанности выбранной темы, определены цели, задачи, объект, предмет, теоретическая и методологическая основа исследования, а также сформулированы положения, выносимые на защиту.

В первой главе диссертации рассмотрены эколого-правовые особенности правового регулирования отношений по обращению с отходами производства и потребления. В первом параграфе этой главы автор обращает внимание на особенности таких объектов экологических правоотношений, как отходы производства и потребления, обусловленные их различием по источнику образования, агрегатному состоянию и среде поглощения, а также анализирует такие понятия как «обращение с отходами производства и

потребления» и «жизненный цикл отходов». Диссертантом предлагается авторское определение понятия «охрана окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления», под которой предлагается понимать планомерную систему взаимосвязанных действий по охране и защите окружающей среды, ее компонентов, природных и природно-антропогенных, антропогенных объектов, а также человека и его жизненно важных интересов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности по обращению с отходами производства и потребления и ее последствий.

Во втором параграфе первой главы рассматриваются особенности правового режима отходов производства и потребления как объектов имущественных прав, отмечая, что вопросам оборотоспособности отходов и отдельным аспектам перехода прав (включая право собственности) на отходы от одного лица к другому уделено незаслуженно мало внимания в юридической литературе. Вместе с тем значимость данных вопросов очень высока, что в значительной мере подтверждается наличием множества спорных ситуаций, которые неоднозначно решаются различными судебными инстанциями. Диссертант обоснованно исходит из того, что отходы представляют собой особый специфический вид имущества, ограниченного в обороте, при этом его особенности абсолютно не рассматриваются в правовой теории. Для определения характеристик отходов как имущества и объекта гражданских прав предлагается установить принадлежность отходов к движимому или недвижимому имуществу. В данном параграфе достаточно интересно представлен опыт ряда зарубежных стран, государств – участников СНГ (Республики Казахстан, Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Украины), как наиболее близким к России с точки зрения поиска доступного для заимствования опыта формирования законодательства и правоприменительной практики в регулировании отношений, связанных с реализацией права собственности на отходы производства и потребления.

Третий параграф посвящен тенденциям развития правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления, в котором

автор, исследуя возможные тенденции и перспективы совершенствования законодательства об отходах, в целях обеспечения стабильности и эффективности экологического законодательства, считает, что предпочтение следует отдавать не принятию новых редакций законов, а внесению изменений в действующие. Отдельное внимание автором уделено вопросам создания комплексного правового регулирования отношений в области обращения с медицинскими и биологическими отходами и подготовка правовой основы обращения с отходами тары и упаковки, вышедшими из употребления автотранспортными средствами, отходами электрического и электронного оборудования и техники, отработавшими элементами питания. По регулированию последнего диссертант обращается к опыту стран Европейского союза, в частности, к Директиве Европейского парламента и Совета Европейского союза № 2002/96/ЕС от 27 января 2003 г. «Об отходах электрического и электронного оборудования», устанавливающей специальные требования к режиму обращения данного оборудования, его восстановлению, разделному сбору его отходов, порядок и условия информирования производителями оборудования его пользователей о порядке сбора и вторичного использования отходов и некоторые иные аспекты обращения с данным видом оборудования и его отходами, а также Директиве Совета Европейских Сообществ 91/157/ЕЭС от 18 марта 1991 г. «О батареях и аккумуляторах, содержащих некоторые опасные вещества». При этом эколого-правовые аспекты проблемы трансграничного перемещения данного оборудования, транснациональной ответственности производителя за утилизацию его отходов достаточно давно исследуются европейскими учеными-юристами. Актуальность данной проблемы для России усиливается прежде всего тем, что она имеет большой товароборот с другими государствами и вынуждена нести расходы на утилизацию произведенных в них техники и оборудования, экспортируемых из них.

Вторая глава диссертации посвящена организационно-правовому обеспечению охраны окружающей среды при обращении с отходами

производства и потребления. В первом параграфе рассматриваются вопросы, касающиеся системы органов государственного управления в области обращения с отходами, которая, по мнению автора, в настоящее время характеризуется незавершенностью процесса разграничения полномочий в природоохранной сфере между различными федеральными органами исполнительной власти, а также между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. На основе анализа мнений ученых, высказанных по поводу значения экологической функции государства в правовой литературе, диссертант приходит к выводу о том, что государственная экологическая политика должна отражать, а государственное управление в сфере охраны окружающей среды, и в особенности в области обращения с отходами, должно обеспечивать баланс между экологическими и экономическими интересами отдельных групп.

Второй параграф посвящен эколого-правовым основам размещения и эксплуатации объектов по обращению с отходами производства и потребления. Автор констатирует факт отсутствия требований к объектам размещения различных видов отходов (стр. 101); отсутствие юридической ответственности за несоблюдение операторами или региональными операторами по обращению с ТКО требований территориальных схем, влекущее риски возможного систематического нарушения их требований со стороны указанных субъектов хозяйственной деятельности; отсутствие порядка проведения общественных обсуждений при корректировке территориальных схем, что может создавать условия для злоупотреблений в части игнорирования мнения местных жителей при размещении объектов инфраструктуры по обращению с ТКО (стр. 105). Диссертантом рассматривается опыт Европейского союза, где при размещении объектов инфраструктуры в области обращения с отходами учитывается «принцип источника», который означает, что экологическая политика ЕС основывается на принципе – бороться с экологическим вредом приоритетно в его источнике.

Можно поддержать мнение автора о том, что указанный принцип может и должен учитываться и при определении размещения объектов по обращению с отходами производства и потребления в границах субъектов РФ, так как это позволит снизить транспортные и иные издержки и повысить эффективность деятельности по обращению с отходами.

Третий параграф второй главы посвящен исследованию эколого-правовых особенностей осуществления государственного надзора в области обращения с отходами производства и потребления. Анализируя изменения законодательства, произошедшие в 2011 году в данной сфере, и мнения ученых по этому поводу, диссертант определяет место государственного надзора в области обращения с отходами в общей системе видов экологического контроля (надзора), содержание, задачи и соотношение его видов. Особое внимание автор уделяет проблеме соотношения федерального и регионального государственного экологического надзора, в особенности в части разграничения объектов по уровням, тогда как ее решение является одним из приоритетных направлений оптимизации государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

В третьей главе диссертации рассмотрены вопросы, касающиеся экономико-правовых мер охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и потребления. Проведенный диссертантом в первом параграфе анализ российского экологического законодательства позволил ему определить негативное воздействие на окружающую среду как воздействие хозяйственной и иной деятельности человека на совокупность компонентов природной среды, последствия которой приводят к негативным изменениям состояния окружающей среды во взаимосвязи ее физических, химических, биологических и иных показателей. Однако автор приходит к выводу, что отсутствие на сегодняшний день целевого характера расходования средств, поступающих в бюджеты различных уровней бюджетной системы Российской Федерации от взимания платы за негативное воздействие на окружающую

среду (ПНВОС), не создает условий для полноценного финансирования природоохранной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления. Несмотря на позитивную оценку осуществляемого реформирования механизма ПНВОС в направлении создания действенной системы правового регулирования природоохранной деятельности, которое должно привести к повышению эффективности экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, направленного на обеспечение снижения ими уровня негативного воздействия на окружающую среду и соблюдения ими экологических требований, автором отмечен ряд недостатков, которые препятствуют полноценной реализации данного механизма экономического регулирования природоохранной деятельности, в особенности в части стимулирования плательщиков к снижению негативного воздействия на окружающую среду (стр. 152).

Во втором параграфе на основе анализа европейского права и трудов ученых исследован принцип «расширенная ответственность производителей», и сделан вывод о том, что интеграция России в мировое сообщество, развитие товарооборота с государствами, входящими в Европейский союз, предопределяет необходимость проработки и законодательного закрепления ответственности производителей и (или) импортеров отдельных видов продукции, поступающей на российский рынок, за последующую утилизацию отходов, образующихся в результате ее использования. Одной из форм «расширенной ответственности производителя» автор считает финансовую ответственность – различные виды финансирования утилизации произведенных или импортируемых товаров либо продукции при невозможности обеспечения их самостоятельной утилизации. Разновидностями финансовой ответственности производителя в Российской Федерации следует признавать утилизационный сбор и экологический сбор.

Рассматривая в третьем параграфе вопросы, касающиеся правового регулирования экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами, диссертант приходит к выводу, что система методов

экономического стимулирования субъектов хозяйственной и иной деятельности, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду от деятельности по обращению с отходами, на сегодняшний день является недостаточно развитой. Решение указанной проблемы, по мнению автора, состоит в необходимости создания государством системы правовых, экономических и организационных условий для развития индустрии переработки отходов, стимулирования их вторичного использования на предприятиях, поддержки бизнеса по их переработке. Вместе с тем, достижение поставленных целей возможно только путем одновременного сбалансированного использования как административных мер, так и мер экономического стимулирования, однако в настоящее время следует констатировать усиление мер административного регулирования в данной сфере в ущерб применению последней группы методов.

Таким образом, диссертация Пономарева М.В. представляет собой полноценное эколого-правовое исследование по выбранной теме, обладающее актуальностью, научной новизной, теоретической и практической значимостью.

Вместе с тем, можно высказать некоторые замечания и вопросы по тексту диссертации:

1. Сформулировано всего 6 положений, выносимых на защиту, однако необходимо отметить, что в работе имеются предложения, которые могли бы быть такими положениями. Например, вывод о целесообразности введения муниципального экологического контроля в области обращения с отходами производства и потребления (стр. 121, стр. 132).
2. Юридически некорректным является употребление словосочетания «государственный экологический контроль» в контексте настоящего времени (стр. 118-119 работы), так как глава XI Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает государственный экологический надзор, производственный и общественный контроль в



области охраны окружающей среды (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 N 242-ФЗ), о чем автор пишет в этом же параграфе.

3. В Распоряжении Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» дано понятие экотехнопарка. На стр. 103 работы диссертантом приведено предложение Минпромторга России по внесению изменений в действующее законодательство, в том числе, о законодательном закреплении понятия «экотехнопарк», без комментариев автора в отношении этого предложения.

Вопрос: поддерживает ли диссертант предложение Минпромторга России?

Высказанные замечания отражают мнение оппонента по рассматриваемым вопросам, имеют дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертации. Полученные в результате исследования выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы для дальнейших научных исследований, в учебном процессе, законотворческой и правоприменительной деятельности.

Основные положения и выводы диссертации представлены в 56 публикациях, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК РФ. Опубликованные по теме диссертации научные работы автора и автореферат соответствуют содержанию диссертации.

Изложенное позволяет сделать вывод, что диссертационное исследование Пономарева Михаила Вячеславовича на тему «Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления» в целом соответствует критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата

юридических наук по специальности 12.00.06 – «Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право».

Кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры экологического и  
природоресурсного права ФГБОУ ВО  
«Московский государственный  
юридический университет имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)»

*О.Зинь*

О.А. Зиновьева

ПОДПИСЬ

ЗАВЕРЯЮ

Начальник отдела  
Управления кадров Л.Б. Красильникова  
«29» 01 2020 г.



ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»  
Россия, 125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9,  
тел.: (499) 244-88-71 – по общим вопросам,  
тел.: (499) 244-85-08 – кафедра экологического и природоресурсного права.  
Эл. почта: [msal@msal.ru](mailto:msal@msal.ru), [kafedra120006@yandex.ru](mailto:kafedra120006@yandex.ru), [lab.keprp@msal.ru](mailto:lab.keprp@msal.ru)