

УТВЕРЖДАЮ

Ректор
ФГБОУ ВО

«Российский государственный
университет правосудия»,
д.ю.н., профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации



В.В. Ершов

января 2020 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации на диссертацию

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

Диссертационное исследование Пономарева Михаила Вячеславовича «Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления» проведено на действительно актуальную в настоящее время тему. В работе освещены правовые проблемы охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, поскольку именно природоохранные аспекты деятельности по обращению с отходами представляют в настоящее время наибольшую актуальность, что признается на общегосударственном уровне ввиду значительной степени потенциальной и действительной экологической опасности указанной деятельности.

Необходимость скорейшего решения накопившихся проблем в обозначенной области неоднократно подчеркивалась первыми лицами государства. Президент РФ В.В. Путин 15 января 2020 года в своем очередном ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации среди основных задач в данной сфере на ближайшую перспективу наметил, в частности, кардинальное снижение объёма отходов, поступающих на полигоны, внедрение раздельного сбора мусора, переход на экономику замкнутого цикла, а также применение уже с 2021 года механизма «расширенной ответственности производителей», в рамках которой производители и импортёры товаров и упаковки будут нести расходы по их утилизации.

Актуальность настоящей темы подтверждается указанием на ежегодно образуемые миллиарды тонн отходов производства и потребления, из которых миллионы тонн составляют твердые коммунальные отходы в освещенном в работе п. 11 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176, где особо подчеркнуто выведение продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота в связи с размещением отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках. В настоящее время в данной сфере имеется значительно число неразрешенных проблем и противоречий, затрудняющих как дальнейшее развитие законодательства, так и тормозящих формирование единообразной правоприменительной практики.

В исследовании проведен анализ программных документов в области обращения с отходами производства и потребления для выявления основных закреплённых в них приоритетов развития государственной экологической политики Российской Федерации, путем исследования которых сделан вывод об основных тенденциях законодательного регулирования отношений в рассматриваемой области на современном этапе.

Диссертационная работа М.В. Пономарева обладает существенной научной новизной, которая заключается в ряде предложений автора.

К числу указанных предложений относится необходимость совершенствования понятийного аппарата законодательства об отходах путем конкретизации понятия «отходы производства и потребления» через правовое закрепление дефиниции производной от него категории «удаление отходов», предлагаемой диссертантом. Автором указывается на необходимость правового закрепления особенностей правового режима отходов как особого вида имущества, ограниченного в обороте (кроме отходов V класса опасности) (с. 43 диссертации), особый объект гражданских прав и специфический объект права собственности (с. 44) и мотивирована необходимость законодательного закрепления правил оборота отходов как объекта гражданских прав, в частности, приобретения права собственности на них и его перехода от одного лица к другому (с. 44).

Диссертант предлагает авторское определение понятия «удаление отходов», практическая значимость которого заключается в том, что установление его сути необходимо для фиксации его в нормах экологического права для целей установления юридически корректного содержания ключевого понятия «отходы производства и потребления», что позволит избежать его двоякого и неоднозначного толкования и должно способствовать формированию последовательной правоприменительной практики.

В рамках диссертационной работы также предлагается установление и закрепление особенностей правового режима отдельных видов объектов инфраструктуры по обращению с отходами – объектов размещения отходов, объектов их обезвреживания и объектов их утилизации.

В исследовании высказывается тезис о необходимости изменения эколого-правовых требований к объектам захоронения отходов в целях предотвращения угрозы возможного загрязнения недр, почв и подземных вод, а также устранения

противоречия норм законодательства об охране окружающей среды и норм законодательства об отходах.

Научной новизной и практической значимостью также обладает положение о необходимости отнесения объектов, на которых осуществляется специализированная деятельность по обращению с медицинскими или биологическими отходами, к различным категориям объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также распространение на них риск-ориентированного подхода при проведении государственного надзора в области охраны окружающей среды.

Тема исследования, несмотря на свою высокую актуальность, является недостаточно разработанной в юридической науке. Несмотря на то, что по различным аспектам правового регулирования обращения с отходами производства и потребления в период с 1997 до 2007 годы по специальности 12.00.06 было защищено шесть диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук, научных исследований правового регулирования отношений по охране окружающей среды в указанной сфере не проводилось, что подчеркивает научную новизну и практическую значимость настоящей диссертационной работы.

Диссертация М.В. Пономарева структурирована и состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка, что полностью соответствует логике и последовательности освещения диссертантом основных правовых вопросов, входящих в предмет исследования. Вопросы, выносимые на защиту, полностью в содержании раскрыты. Во введении диссертационной работы 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 заключении диссертационной работы автором подводятся

итоги исследования, а также делаются акценты на важнейших тезисах и научных положениях, изложенных в ней.

Значительный научный интерес также представляет исследование диссертантом опыта ряда зарубежных стран в отношении регулирования отношений, связанных с реализацией права собственности на отходы производства и потребления (Республика Казахстан, Азербайджанская Республика, Республика Беларусь, Украина) (с. 45 – 54 диссертации).

Нижеследующие теоретические положения заслуживают внимания: об отсутствии на сегодняшний день специального правового регулирования отношений в сфере эксплуатации таких объектов как экотехнопарки (с. 103); о необходимости устранения «процедурных изъянов» общественных обсуждений территориальных схем по обращению с отходами, в частности, отсутствие соответствующей процедуры при корректировке территориальных схем (с. 105); о несостоятельности имеющихся в литературе суждений об избыточности требований по обязательному включению объектов размещения отходов в специальный Государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО) (с. 114-155 диссертации); о необходимости подготовки и принятия специального нормативного правового акта, содержащего исчерпывающую систему экологических и иных требований ко всем стадиям эксплуатации объектов размещения отходов (начиная от их проектирования, заканчивая выводом из эксплуатации) (с. 116); о несовершенстве имеющихся Критериев определения объектов, подлежащих федеральному экологическому надзору, утв. постановлением Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 903 в отношении объектов по обращению с отходами, поскольку в них не попали такие объекты, как объекты размещения отходов, выведенные из эксплуатации либо исключенные из ГРОРО ввиду приостановления или аннулирования лицензии на хранение или захоронение отходов I – IV классов опасности у эксплуатирующего его субъекта хозяйственной деятельности, которые несут потенциальную опасность для окружающей среды (с. 133 диссертационной работы); об

отнесении медицинских и биологических отходов к соответствующим категориям объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (I, II, III или IV), и необходимости распространить на эти объекты риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного экологического надзора (с. 138 диссертации), а также ряд других.

Вместе с тем, как и любая иная научная работа, данное диссертационное исследование содержит ряд дискуссионных или недостаточно аргументированных положений, поэтому представляется целесообразным высказать некоторые замечания.

1. Положение 2, выносимое на защиту, содержит предложение следующего характера: «Особенности обращения с отходами как объектами правоотношений и объектами права собственности должны быть предусмотрены... Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»». Вместе с тем, автором не указано, должна ли этому быть посвящена отдельная глава или несколько статей, не приведены предлагаемые редакции нормы или норм.

Аналогичные вопросы возникают в отношении положения 4, выносимого на защиту, в котором указывается на необходимость детального нормативно-правового регулирования отношений в сфере эксплуатации различных видов объектов, на которых осуществляется деятельность по обращению с отходами, в связи с чем приведены предложения, которые также требуют уточнений в виде предлагаемых формулировок (в частности, для тезиса о необходимости закрепления запрета на размещение объектов обезвреживания отходов в границах населенных пунктов в положениях Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Не только в положениях, но и в тексте диссертации встречаются предложения о внесении изменений в законодательство без пояснения, какие именно изменения, по мнению автора, подлежат внесению. Например: «по нашему мнению, предпочтение следует отдавать не принятию новых редакций

законов, а внесению изменений в действующие. При этом следует иметь в виду, что введение любых новых правовых институтов и закрепление любых новшеств в законодательстве должно осуществляться комплексно и системно, включая внесение изменений в целый ряд законов, включая и базовые федеральные законы в данной сфере, такие как Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (с. 61 диссертации). Автором не только не пояснено, какие именно изменения предлагается внести, но не указано, в какой именно главе (по сути, чего именно должны касаться изменения). Также не ясна фраза «... и ряд иных» (там же), без указания конкретных нормативных правовых актов, изменения в которые предлагается внести.

2. Во втором параграфе главы 1 диссертационной работы автором рассматриваются правовые условия и критерии ограничения оборотоспособности отходов производства и потребления, однако при этом недостаточно понятной остается позиция автора о том, могут ли отходы признаваться полностью исключенными из имущественного оборота и каковы правовые критерии такого исключения.

3. В качестве одного из основных перспективных направлений совершенствования законодательства об отходах производства и потребления в третьем параграфе первой главы диссертантом указывается развитие законодательства о вторичных ресурсах (с. 62 – 65 диссертации). Данное предложение, на наш взгляд, является одним из наиболее актуальных и перспективных на сегодняшний день. Вместе с тем, при этом остается не совсем ясным то, какие именно изменения в законодательстве об отходах диссертант считает целесообразным в данном случае.

4. В пятом положении, выносимом на защиту автором указано, что необходимо признать возможность создания объектов захоронения отходов в качестве сооружений природоохранного назначения, являющихся как подземными, так и наземными или приповерхностными сооружениями с распространением на их правовой режим соответствующих природоохранных

особенностей. Однако не учтено, что такие объекты для некоторых видов захоронения отходов уже существуют, и их природоохранные особенности закреплены в соответствующих актах. Например, для захоронения радиоактивных отходов федеральные Нормы и правила в области использования атомной энергии и приповерхностное захоронение радиоактивных отходов, а также требования безопасности к ним утверждены Приказом Ростехнадзора от 06.06.2014 N 249 (Зарегистрировано в Минюсте России 14.08.2014 N 33583), Приказом Ростехнадзора от 25.05.2018 N 228 разработаны рекомендации по разработке критериев приемлемости радиоактивных отходов для захоронения при проектировании пунктов приповерхностного захоронения радиоактивных отходов", а Приказом Ростехнадзора от 14.12.2016 N 531 утверждены руководства по безопасности при использовании атомной энергии "Оценка долговременной безопасности пунктов приповерхностного захоронения радиоактивных отходов".

Высказанные замечания носят дискуссионный характер и не умаляют научной и практической значимости работы, а также могут лечь в основу дальнейшего изучения вопросов по выбранной тематике.

Диссертация М.В. Пономарева «Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления» является самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой автором на основании выполненного исследования разработаны объективные научные положения, важнейшие из которых рассмотрены и проанализированы выше.

Результаты диссертационного исследования отражены в 56 публикациях (всего перу автора принадлежит более 180 научных работ), 7 из которых опубликованы в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, а также апробированы автором в ходе выступлений с докладами на

международных, всероссийских и региональных научно-практических мероприятиях, в том числе, в ряде иностранных государств.

Следует отметить, что диссертация представляет завершённое научное исследование на актуальную теоретическую и практическую тему и обладает внутренним единством.

Автореферат диссертации отвечает предъявляемым требованиям, полностью отражает основное содержание работы и все основные результаты проведенного исследования.

Таким образом, представленная диссертация на тему: «Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления» соответствует критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а соискатель – Пономарев Михаил Вячеславович – заслуживает присвоения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 «Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право».

Отзыв подготовлен заместителем заведующего кафедрой земельного и экологического права по научной работе, к.ю.н. Власенко Валерием Николаевичем.

Отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры земельного и экологического права ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (протокол № 10 от 21 января 2020 г.).

Заместитель заведующего кафедрой
земельного и экологического права
ФГБОУВО «РГУП», к.ю.н.

В.Н. Власенко

ПОДПИСЬ
ЗАВЕРЯЮ
ЗАМ. НАЧАЛЬНИКА

