

В Диссертационный совет Д 503.001.02
при Федеральном государственном
научно-исследовательском учреждении
«Институт законодательства и
сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»
117218, Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПОНЕНТА

на диссертацию **Михаила Вячеславовича Пономарева «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

Тема диссертации Михаила Вячеславовича Пономарева отличается *высокой степенью актуальности*, что убедительно изложено автором во введении. Необходимость эффективного правового регулирования отношений, возникающих в области обращения с отходами производства и потребления справедливо связывается М.В. Пономаревым с гарантированием конституционного права на благоприятную окружающую среду (с. 3 диссертации). Автор подчеркивает, что вопросы обработки, утилизации, захоронения отходов, других видов обращения с отходами уже несколько лет представляют собой неизменную тему ряда документов стратегического планирования, представляют собой фактически устоявшуюся линию работы государственных органов, отдельное самостоятельное направление государственной политики (с. 4–6), и в дальнейшем в тексте диссертации

подробно подкрепляет свою мысль анализом соответствующих документов стратегического планирования (с. 20–24).

Наиболее своевременным представляется выбор такой темы в период проведения важной реформы в сфере обращения с отходами, в особенности с твердыми коммунальными отходами, когда органами государственной власти выстраивается совершенно новая конструкция обращения с отходами и проводится политика поощрения создания технологически передовых мест захоронения отходов, исключаящих негативное воздействие на окружающую среду. Кроме того, специфика момента связана со стимулированием приоритетного развития разных видов деятельности по обращению с отходами, обуславливающих использование последних для производства продукции, товаров, извлечения из отходов полезных материалов и веществ. Для реализации этих подходов есть технические и технологические возможности, применяемые, например, за рубежом, в связи с чем соискатель уделил большое внимание в своей работе анализу теоретических работ, посвященных обращению с отходами в других странах (с. 24–27, 32 и др.). Это обоснованно, так как задача права в этих условиях должна быть связана с обеспечением реализации наиболее удачных, апробированных форм обращения с отходами, гарантирующих снижение негативного воздействия отходов на окружающую среду и здоровье человека. Однако нынешнее состояние правового регулирования отношений в области обращения с отходами не может обеспечить действенное, экологически-ориентированное развитие сферы обращения с отходами, главным образом, как определяет соискатель, в связи с «отсутствием закреплённой в праве системы экологических требований специального характера к различным видам деятельности по обращению с отходами, а также к объектам, на которых указанная деятельность осуществляется» (с. 7).

Тема, выбранная М.В. Пономаревым, таким образом, является в высшей степени *своевременной*, а проведенное диссертационное исследование в совокупности со сделанными выводами решает научную

проблему, имеющую важное как политическое, так и социально-экономическое значение.

Автор ставит для своего исследования *цель* – «формирование научно обоснованных подходов к совершенствованию правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды при осуществлении деятельности в области обращения с отходами производства и потребления» (с. 8) и для раскрытия данной цели формулирует *систему задач* (с. 9). Анализ диссертации показывает, что поставленная цель М.В. Пономаревым была достигнута, сформулированные задачи успешно решены и нашли отражение в теоретических положениях, выдвинутых для публичной защиты.

Структура диссертации соответствует цели, задачам исследования и позволяет логически последовательно изучить и исчерпывающим образом раскрыть тему диссертации. В работе детально изучены нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативно-технические документы, большой массив теоретических работ соответствующей тематики. Автор исследовал также международные акты, законодательство зарубежных стран, проекты нормативных правовых актов.

В **главе 1** «Эколого-правовые особенности правового регулирования отношений по обращению с отходами производства и потребления» М.В. Пономаревым изучено понятие «отходы производства и потребления» в качестве объекта правоотношений (§ 1). Кроме того, в § 1 излагается авторское видение места правовых норм, регулирующих отношения в области обращения с отходами, в системе норм российского права (с. 29–30). Значительное место при этом занимает классификация отходов, а также исследование смежных с исследуемым правовых понятий, таких как «сырье», «вторичные материальные ресурсы» и т. д. (с. 31–33). Соискателем формулируются предложения по определению понятия «удаление» применительно к деятельности по обращению с отходами, отраженные в первом научном положении, выдвигаемом для публичной защиты (с. 11–12).

В § 2 той же главы М.В. Пономаревым проанализированы особенности правового режима отходов как объектов имущественных прав. Такое исследование непосредственно связано с изучением правового понятия «отходы производства и потребления» и обусловлено отсутствием специального, эколого-правового, регулирования в данной части. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» в ст. 4 с 2015 г. содержит отсылку к гражданскому законодательству в части определения права собственности на отходы. При этом автор справедливо отмечает, что длительное время правовое регулирование относительно имущественных прав на отходы составляло специфику именно Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (с. 36), и обозначает новую проблему правового регулирования, связанную с изменениями и дополнениями в правовом регулировании – проблему отсутствия ясности в моменте перехода права собственности на твердые коммунальные отходы к оператору или региональному оператору (с. 56). Соискатель также подчеркивает наличие ограничений в обороте отходов в связи с возможностью их негативного воздействия на окружающую среду (с. 39). В результате проведенного исследования по обозначенным вопросам автор сформулировал два научных положения, выдвигаемых для публичной защиты, – второе и третье (с. 12–13).

Кроме того, в главе 1 М.В. Пономаревым выделены тенденции развития правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления (§ 3). В этой части диссертации автором уделено значительное внимание проблеме создания комплексного правового регулирования отношений в области обращения с медицинскими и биологическими отходами (с. 65–66), что в совокупности с последующим исследованием в главе 2 риск-ориентированного подхода к осуществлению государственного надзора (с. 135–139) позволило автору выделить и обосновать положение шестое, выдвигаемое для защиты (с. 14).

Глава 2 «Организационно-правовое обеспечение охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления» посвящена изучению: организационно-правовых основ государственного регулирования деятельности по охране окружающей среды при обращении с отходами; эколого-правовых основ размещения и эксплуатации объектов по обращению с отходами; эколого-правовых особенностей осуществления государственного надзора в области обращения с отходами производства и потребления.

Исследование в этой части позволило автору выдвинуть предложение по созданию «консолидированной системы государственного управления в сфере обращения с отходами производства и потребления, в частности, объединение полномочий в сфере обращения с отходами в рамках единого федерального органа исполнительной власти» (с. 86). М.В. Пономарев также изучил понятие «инфраструктура обращения с отходами» (с. 90–91), причем основу такой инфраструктуры, как показывает автор, составляют объекты размещения отходов (с. 92–101). Данное исследование позволило автору сформулировать и обосновать положения пятое и, частично, четвертое, выдвигаемые для публичной защиты (с. 13–14).

Интерес представляет заключение автора о том, что «процесс создания новых объектов инфраструктуры в области обращения с отходами сопряжен с определенными трудностями, обусловленными наличием ряда запретов в действующем законодательстве» (с. 108), сопровождаемое подробным разбором противоречивых положений в действующем законодательстве. М.В. Пономарев анализирует также комплекс соответствующих экологических требований (с. 115 и др.), сущность риск-ориентированного подхода к осуществлению государственного надзора (с. 135–139), в результате чего им дополнительно обосновываются и развиваются положения четвертое и шестое, выносимые на защиту (с. 13–14).

Глава 3 «Экономико-правовые меры охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и

потребления» включает три параграфа, в которых последовательно рассмотрены: правовое регулирование установления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов; эколого-правовые средства реализации принципа «расширенной ответственности производителя» в области обращения с отходами в российском законодательстве и правоприменительной практике; правовое регулирование экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами.

В § 1 главы 3 соискатель включился в дискуссию о правовой природе платежей за негативное воздействие на окружающую среду (с. 140–141), проанализировал изменения в правовом регулировании относительно этих платежей (с. 142–150), в том числе с критических позиций (с. 152). В § 2 интерес представляет анализ утилизационного и экологического сборов в аспекте исследования сущности принципа «расширенной ответственности производителя» (с. 161–162).

В заключении автором подведены итоги проведенного исследования.

В результате проведенной исследовательской работы автором сформулированы и вынесены на защиту обоснованные выводы и теоретические положения, обладающие достоверностью и научной новизной (с. 11–14), разработаны предложения, имеющие практическую значимость (с. 15).

Основные положения диссертации опубликованы в работах, перечень которых изложен в автореферате (с. 26–33). Автореферат отражает основные положения диссертации.

Некоторые положения и выводы, выдвигаемые для публичной защиты и сформулированные в тексте диссертации, требуют дополнительного обоснования и уточнения.

1. Важным с позиции развития теории экологического права является утверждение автора о том, что нормы права, регулирующие отношения в области обращения с отходами, образуют отдельный институт

экологического права (с. 30). В Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» не отражены непосредственные связи с иными актами системы экологического законодательства, в частности, с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», в связи с чем Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» оказался как бы формально отстраненным от массива иных актов экологического законодательства, а закрепленные в нем правовые нормы – от эколого-правовых норм в целом. Однако, делая вывод о принадлежности института обращения с отходами к отрасли экологического права, диссертант одновременно подчеркивает, что это межотраслевой правовой институт (с. 30). Таким образом, два одновременно изложенных утверждения не позволяют однозначно определить место названного правового института.

2. Предложение соискателя определить введенный несколько лет назад в законодательство термин «удаление», используемый применительно к деятельности по обращению с отходами (с. 11–12, 34–36), на первый взгляд выглядит логичным и обоснованным. Действительно, термин «удаление» использован в определении отходов в ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», и поскольку от уяснения этого термина зависит раскрытие базового правового понятия «отходы производства и потребления», он должен быть однозначно понимаемым. Однако автор при этом не ставит вопрос о востребованности данного термина как такового. При этом с момента создания и вступления в силу в 1998 г. Федерального закона «Об отходах производства и потребления» до включения в его текст в конце 2014 г. термина «удаление» этот Закон активно применялся и регулировал соответствующие общественные отношения. На этом фоне, как полагаем, проблема целесообразности включения в текст названного Закона нового термина, который к тому же использован в нем однократно, проявляется вполне очевидно. Определение одного правового понятия путем использования другого, которое также требует определения, проблематично с позиции правил юридической техники. Более того, термин «удаление» не

имеет однозначного прочтения в международных документах, а попытки его раскрыть связываются с увеличением числа понятий, нуждающихся в свою очередь в дефиниции (примером может служить приводимый автором на с. 34 термин «уничтожение»).

3. В § 2 главы 1, начиная со с. 39, соискателем рассматривается важная тема ограничений отходов в обороте. Приводится два примера из двух нормативных правовых актов, устанавливающих ограничение оборотоспособности применительно к отходам, причем подчеркивается отсутствие в праве прямого ответа на вопрос, какие виды отходов должны признаваться ограниченными в обороте. После этого автор переходит к анализу деления отходов по классам опасности, изучает вопрос лицензирования применительно к этой классификации. Цель данного анализа, очевидно, должна быть связана с общей темой параграфа. Однако вопрос о связи между исследованием видов отходов по классу опасности и ограничением их в обороте не получил развития.

4. Ссылки на судебную практику следовало бы подкрепить анализом или сопроводить подборкой конкретных типичных дел (с. 37, 50, 57, 59). Сказанное в значительной степени касается § 2 главы 3, где изучение особенностей правоприменительной практики обусловлено названием параграфа.

Высказанные замечания носят характер рекомендаций для последующего профессионального обсуждения и дополнительного развития в науке и не влияют на общую положительную оценку работы. Диссертация М.В. Пономарева представляет собой самостоятельно выполненное, завершённое научно-квалификационное исследование, характеризующееся новизной, теоретической и практической значимостью, в котором предложены решения важной политической и социально-экономической задачи совершенствования организации деятельности в области обращения с отходами и содержится решение научной задачи обеспечения эффективного

правового регулирования в сфере обращения с отходами производства и потребления, значимой для развития отрасли экологического права.

Диссертация Михаила Вячеславовича Пономарева «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 года № 842, а соискатель Михаил Вячеславович Пономарев *заслуживает присвоения ученой степени кандидата юридических наук* по специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право.

27 января 2020 года

Официальный оппонент

доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (специальность 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право)

Игнатова

Ирина Анатольевна Игнатова



Игнатова И. А.
Ирина Анатольевна Игнатова

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», почтовый адрес: 119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1; адрес юридического факультета: 119991, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13-14 (4-й учебный корпус), юридический факультет; телефон: +74959392903; адрес электронной почты: land@law.msu.ru; сайт: <http://www.msu.ru>; <http://www.law.msu.ru>.