

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**Диссертационного совета Д.503.001.02**

**на базе Федерального государственного научно-исследовательского  
учреждения «Институт законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве Российской Федерации»  
на соискание ученой степени кандидата юридических наук**  
Аттестационное дело № \_\_\_\_\_

Решение диссертационного совета от 17 февраля 2020 г. №1  
о присуждении Пономареву Михаилу Вячеславовичу, гражданину  
Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук

Диссертация «Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления» по специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право принята к защите 27 ноября 2019 г., (протокол № 20) диссертационным советом Д.503.001.02 на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34), созданным в соответствии с приказом Минобрнауки России от 9 апреля 2013 г. № 192/нк.

Соискатель Пономарев Михаил Вячеславович 1980 года рождения, в 2002 г. с отличием окончил Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет по землеустройству» по специальности «Юриспруденция».

В период с 2003 г. по 2005 г. обучался в аспирантуре Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по направлению подготовки «40.06.01 Юриспруденция» (профиль 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право).

Работает научным сотрудником отдела экологического и аграрного законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34).

Диссертация М.В. Пономарева выполнена в отделе экологического и аграрного законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

**Научный руководитель – Васильева Мария Ивановна**, доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Официальные оппоненты:

**Игнатьева Инна Анатольевна**, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 13, 4-й учебный корпус);

**Зиновьева Ольга Анатольевна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)» (125993, Москва, ул. Садовая - Кудринская, д. 9)

дали положительные отзывы на диссертацию.

В отзыве **И.А. Игнатьевой** обращается внимание на то, что:

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). 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. Однако автор при этом не ставит вопрос о востребованности данного термина как такового.

3. В § 2 главы 1, начиная со с. 39, соискателем рассматривается важная тема ограничения отходов в обороте. Приводятся 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. 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.

В отзыве **О.А. Зиновьевой** отражены следующие замечания:

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 г. № 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?

Ведущая организация – **Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия»** (117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69).

Положительный отзыв подготовлен и подписан заместителем заведующего кафедрой земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», кандидатом юридических наук В.Н. Власенко, а также был утвержден ректором ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», доктором юридических наук, заслуженным юристом РФ, заслуженным деятелем науки РФ, профессором В.В. Ершовым.

В критической части отзыва отмечается, что:

1. В положениях и в тексте диссертации встречаются предложения о внесении изменений в законодательство без пояснений, какие именно

изменения, по мнению автора, подлежат внесению. 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.

2. В качестве одного из 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 направлений на сегодняшний день. Вместе с тем, при этом остается не совсем ясным то, какие именно изменения в законодательстве об отходах диссертант считает целесообразными в данном случае.

3. 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.

Соискатель имеет 56 опубликованных работ по теме диссертации, в том числе опубликованных в рецензируемых научных изданиях Высшей аттестационной комиссией – 7. Общий объем опубликованных работ по теме диссертации составляет более 45 п.л.

Публикации соискателя представляют собой научные работы, содержащие теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего

правоотношения в области реализации права на благоприятную окружающую среду.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. *Пономарев М.В.* Тенденции и перспективы совершенствования законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления // Журнал российского права. 2013. № 4. С. 22–32.

2. *Пономарев М.В.* Правовое регулирование экологически безопасного обращения с отходами в городах // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 65–70.

3. *Пономарев М.В.* Правовые проблемы судебного разрешения споров по вопросам обращения с отходами // Вестник Арбитражного Суда Московского округа. 2015. № 3. С. 83–90.

4. *Пономарев М.В.* Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 150–160.

5. *Пономарев М.В., Цомартова Ф.В.* Правовой режим отходов медицинской деятельности // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 145–158.

6. *Пономарев М.В.* Право собственности на отходы: правовые проблемы реализации и перехода // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 53–64.

7. *Пономарев М.В.* Гражданско-правовые способы экономического стимулирования предпринимательской деятельности в области обращения с отходами // Гражданское право. 2018. № 6. С. 39–42.

На автореферат диссертации поступили положительные отзывы:

1) Главный научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт государства и права Российской академии наук», доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации Михаил Михайлович Бринчук в своем отзыве на автореферат отмечает, что позиция автора о том, что поскольку в настоящее время объектами захоронения отходов в соответствии с законодательством могут признаваться только участки недр и подземные сооружения, создается угроза возможного загрязнения недр, почв и подземных вод, излагаемая им в положении № 5, выносимом на защиту, является не совсем убедительной. Данное суждение обосновывается М.М. Бринчуком тем, что поскольку в статье 12 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», определяющей требования к объектам размещения отходов, установлен запрет захоронения отходов в границах населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохраных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, то отходы могут захораниваться вне названных территорий в специализированных объектах размещения отходов.

Также М.М. Бринчук в своем отзыве не соглашается с мнением диссертанта о том, что отсутствие в настоящее время системы эффективных методов экономического стимулирования действительно относится к основным проблемам, «препятствующим совершенствованию правового регулирования отношений по обращению с отходами» (с. 19 автореферата). По мнению М.М. Бринчука, наоборот, отсутствие системы эффективных методов экономического стимулирования в исследуемой в диссертации сфере, является существенным фактором, обуславливающим необходимость совершенствования правового регулирования отношений по обращению с отходами.

2) Заведующий кафедрой экологического, трудового права и гражданского процесса Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет», доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Республики Татарстан Завдат Файзрахманович Сафин и доцент той же кафедры, кандидат юридических наук, доцент Елена Викторовна Лулева в своем отзыве отмечают, что диссертант в своей работе помимо формально-юридического метода обращался к таким частнонаучным методам, как сравнительно-правовой метод, историко-правовой метод, метод межотраслевых юридических исследований, не указав их в числе методов познания в рамках методологической основы исследования, а также то, что диссертанту целесообразно было бы ответить на вопросы о том, выделяет ли российский законодатель виды отходов, изъятых из имущественного оборота и какие это отходы, а также отличается ли правовой режим ограниченных в обороте отходов от правового режима изъятых из оборота отходов?

3) Заведующая кафедрой экологического и аграрного права юридического факультета Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор Тамара Ивановна Макарова, а также доцент той же кафедры, кандидат юридических наук, доцент Альберт Анатольевич Жлоба в своем отзыве указывают, что автору следовало бы усилить аргументацию вынесенного на защиту положения № 2 диссертации, касающегося необходимости учета эколого-правовых требований при регулировании возникновения и прекращения права собственности на отходы, поскольку автором не перечисляются наиболее важные из особенностей, которые легли в основу аргументации рассматриваемого положения.

4) Заведующий кафедрой природоресурсного, земельного и экологического права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный



исследовательский Томский государственный университет», доктор юридических наук, профессор Владимир Максимович Лебедев, профессор той же кафедры, доктор юридических наук, доцент Елена Сергеевна Болтанова, а также доцент той же кафедры, кандидат юридических наук, доцент Валентина Григорьевна Мельникова в своем отзыве отмечают необходимость более четкого указания на то, какие именно особенности обращения с отходами как объектами права собственности следует закрепить в законодательстве об охране окружающей среды, а также целесообразность уточнения причин необходимости распространения риск-ориентированного подхода к осуществлению государственного экологического надзора при обращении с биологическими и медицинскими отходами.

5) Советник аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, кандидат юридических наук Елена Валерьевна Матвеева в своем отзыве обращает внимание на то, что диссертантом не уточняется размер предлагаемых им в первом параграфе третьей главы специальных коэффициентов к ставкам платы за негативное воздействие на окружающую среду при обращении с отходами, образующимися в ходе осуществления хозяйственной и иной деятельности в границах Арктической зоны, посредством применения которых можно было бы обеспечить снижение хозяйствующими субъектами уровня негативного воздействия на уязвимые арктические экосистемы. Также в качестве рекомендации Е.В. Матвеевой было высказано пожелание о том, что соглашаясь с первым научным положением, выносимым диссертантом на защиту, о том, что необходим обобщающий термин, обозначающий ликвидацию отходов производства и потребления вне зависимости от того, каким способом это осуществляется, на наш взгляд, необходимо все-таки учитывать особенности правовой регламентации и деятельности по захоронению отходов, и процесса перехода в стадию нового товара или

продукции в результате вторичного использования содержащихся в отходах компонентов.

б) Директор по экономическим и правовым вопросам охраны природы Всемирного фонда природы, кандидат юридических наук Екатерина Николаевна Хмелева в своем отзыве указала, что предложение диссертанта о возможности создания объектов захоронения отходов в качестве сооружений природоохранного назначения, изложенное в положении 5, выносимом на защиту, нуждается в более детальной проработке, поскольку понятие «объекты/сооружения природоохранного назначения», отсутствует в настоящее время в законодательстве об охране окружающей среды.

в) Заместитель заведующего кафедрой международного права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет дружбы народов», кандидат юридических наук, доцент Александр Михайлович Солнцев в своем отзыве на автореферат высказывает рекомендацию о том, что диссертационное исследование могли бы обогатить анализ международных обязательств России в части охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, в частности, подписанной Россией в 2014 году Минаматской конвенции по ртути 2013 года.

Авторы всех поступивших отзывов при этом отмечают, что изложенные ими замечания (комментарии, рекомендации, вопросы) имеют дискуссионный характер, и не снижают достоинств научного исследования, не влияют на общий положительный вывод о полноте, самостоятельности и востребованности диссертационного исследования М.В. Пономарева.

Во всех поступивших отзывах отмечены актуальность выбранной соискателем темы исследования, достоверность, новизна и личный вклад автора в развитие науки, соответствие диссертации и автореферата требованиям, установленным Положением о присуждении ученых степеней,

утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842.

Во всех отзывах предлагается присудить М.В. Пономареву ученую степень кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их широкими достижениями в области экологического права специализацией и сферой научных исследований, высоким профессиональным уровнем, наличием достаточного количества публикаций, в том числе, по теме диссертационного исследования, способностью определить ее научную и практическую значимость.

**Диссертационный совет отмечает**, что на основании выполненных соискателем в рамках диссертационной работы исследований выявлены, обобщены и впервые комплексно исследованы теоретические проблемы правового регулирования охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления. В частности, диссертантом изучены:

- эколого-правовые особенности правового регулирования отношений по обращению с отходами производства и потребления;
- организационно-правовые основы охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления;
- наиболее значимые экономико-правовые меры охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и потребления.

В диссертационной работе впервые комплексно исследуются:

- особенности отходов производства и потребления как объектов правоотношений;
- особенности правового режима отходов производства и потребления как объектов имущественных прав;
- тенденции развития правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления;

- организационно-правовые основы государственного регулирования деятельности в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления;
- эколого-правовые основы размещения и эксплуатации объектов по обращению с отходами производства и потребления;
- эколого-правовые особенности осуществления государственного надзора в области обращения с отходами производства и потребления;
- особенности правового регулирования 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;
- особенности правового регулирования экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами.

**Новизна результатов проведенных исследований.** Диссертационное исследование обладает научной новизной, которая заключается в том, что настоящая работа представляет собой специальное эколого-правовое исследование вопросов охраны окружающей среды при осуществлении отдельных видов хозяйственной и иной деятельности в области обращения с отходами производства и потребления с позиций правовой науки. В частности, в настоящей диссертационной работе впервые сформулированы и содержательно обоснованы научные предложения по:

- правовому закреплению особенностей правового режима отходов как объектов имущественных отношений, а также эколого-правовых особенностей их имущественного оборота;
- установлению и закреплению особенностей правового режима отдельных видов объектов инфраструктуры по обращению с отходами – объектов размещения отходов, объектов их обезвреживания и объектов их утилизации;

– изменению 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;

– отнесению 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.

**Теоретическая значимость результатов проведенного исследования** состоит в:

- совершенствовании понятийного аппарата законодательства об отходах путем конкретизации понятия «отходы производства и потребления» через правовое закрепление дефиниции производной от него категории «удаление отходов»;

- выявлены особенности отходов производства и потребления как объектов правоотношений

- изучены особенности правового режима отходов производства и потребления как объектов имущественных прав;

- выводы, сделанные диссертантом в рамках диссертационного исследования, позволяют создать теоретическую основу для дальнейшего совершенствования законодательства в области обращения с отходами производства и потребления, а также правоприменительной практики в указанной сфере.

**Практическая значимость результатов проведенного исследования** состоит в том, что они обладают существенной практической значимостью, которая обусловлена применимостью полученных результатов и выводов для разрешения комплекса актуальных на сегодняшний день проблем, связанных с обеспечением соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности

требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами.

Научные выводы, сделанные автором в диссертационной работе, могут быть использованы в ходе дальнейшего научного исследования проблем правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и потребления.

Сформулированные в работе выводы и предложения могут быть использованы:

– в нормотворческой деятельности в целях устранения пробелов и противоречий в действующем законодательстве об отходах производства и потребления,

– в ходе преподавания учебной дисциплины «Экологическое право» в высших учебных заведениях.

**Ценность научной работы соискателя ученой степени.** Ценность научной работы диссертанта состоит в том, что она представляет собой комплексное исследование правового регулирования охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления.

Диссертация имеет не только теоретическое наполнение, но и ряд практических предложений, изложенных в положениях, выносимых на защиту. В частности, это следующие предложения по совершенствованию правового регулирования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления:

1) о подготовке и принятии отсутствующего в настоящее время нормативного правового акта, содержащего систему специальных экологических требований к проектированию, строительству и эксплуатации объектов размещения отходов;

2) о введении законодательного запрета на размещение объектов обезвреживания отходов в границах населенных пунктов;

3) о закреплении системы специальных экологических требований к процессам проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации (консервации и ликвидации) объектов обезвреживания отходов в нормативном правовом акте подзаконного характера;

4) о законодательном признании возможности создания объектов захоронения отходов только в качестве подземных и приповерхностных сооружений.

Диссертационный совет пришел к выводу, что диссертация М.В. Пономарева является научной квалификационной работой, соответствующей специальности 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; земельное право, отвечает требованиям, установленным Положением о присуждении ученых степеней (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842).

На заседании 17 февраля 2020 года диссертационный совет Д 503.001.02 по результатам публичной защиты принял решение присудить Пономареву Михаилу Вячеславовичу ученую степень кандидата юридических наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в составе –17 человек, из них 4 доктора наук по специальности – 12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; земельное право, участвовавших в заседании, из 25 человек, входящих в состав совета, проголосовали: за – 17, против – 0, недействительных бюллетеней – 0.