

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

ТРЕГУБ Олександр Андрійович



УДК 349.6

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

Спеціальність 12.00.06 – земельне право; аграрне право;
екологічне право; природоресурсне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2018

Дисертація є кваліфікаційною науковою працею на правах рукопису.

Робота виконана в Інституті економіко-правових досліджень НАН України (м. Київ).

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
Бобкова Антоніна Григоріївна,
Донецький національний університет
імені Василя Стуса МОН України,
завідувач кафедри господарського
права (м. Вінниця).

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Комарницький Віталій Мар'янович,
Луганський державний університет внутрішніх
справ імені Е.О. Дідоренка МВС України,
ректор (м. Сєверодонецьк, Луганська обл.);

кандидат юридичних наук, доцент
Зуєв Віталій Анатолійович,
Університет митної справи та фінансів
МОН України, завідувач кафедри
цивільного, господарського та екологічного
права (м. Дніпро).

Захист відбудеться **«28» вересня 2018 року о 14 годині** на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 11.170.02 в Інституті економіко-правових досліджень НАН України за адресою: 01032, м. Київ, бульвар Тараса Шевченка, 60.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці за адресою: 01032, м. Київ, бульвар Тараса Шевченка, 60, к. 202.

Автореферат розісланий **«27» серпня 2018 року.**

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**



Н.О. Герасименко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Поводження з відходами як специфічний вид людської, зокрема господарської, діяльності, з одного боку, є впливовим чинником поглиблення екологічної кризи та загострення протиріч у системі взаємозв'язків «людина – суспільство – навколишнє середовище», проте, з іншого, має значний, переважно нерозкритий, потенціал до підвищення ефективності споживання ресурсів і збереження природного капіталу. Ступінь прояву цих протилежних властивостей поведження з відходами великою мірою можливо й необхідно контролювати через правові засоби, що здатні забезпечити пригнічення негативних і розвиток корисних якостей відповідної діяльності.

На теперішній час стан поведження з відходами в Україні продовжують визначати такі основні риси, як повільне впровадження у виробництво без- або маловідходних технологій і систем, низький рівень господарської затребуваності та доступності для утилізації багатьох видів відходів, у тому числі ресурсоцінних, відсутність необхідної інфраструктури їх покомпонентного збирання в населення й інших виробників, застарілість методів і способів видалення відходів, зокрема твердих побутових, поширена практика їх несанкціонованого звалювання та ін. Так, актуальний показник утилізації відходів виробництва становить близько 30 %, а побутових – до 5,8 %. При цьому тільки місця розміщення мінеральних відходів займають площу 160–165 *тис* га, тоді як побутових – понад 9 *тис* га. У зв'язку з цим зберігається високе техногенне навантаження відходів на життя, здоров'я людини та навколишнє середовище.

Однією з ключових умов покращення екологічних та інших характеристик поведження з відходами є наявність раціонально організованої правової моделі такої діяльності й сфери відносин у цілому. Разом з тим чинне законодавство про відходи, системоутворюючим актом якого є Закон України «Про відходи», не забезпечує належного правового впливу на відносини у сфері поведження з відходами. У відзначеному законодавстві присутні численні термінологічні дефекти, недоліки щодо регулювання відносин власності на відходи, визначення компетенції органів влади, функцій управління та економіко-правових заходів у вказаній вище сфері, встановлення юридичної відповідальності за відповідні правопорушення, а також підходів до організації поведження з окремими видами відходів.

Питання правового забезпечення поведження з відходами в різний час досліджувалися такими представниками юридичної науки, як В.І. Андрейцев, Т.Л. Антонова, А.Г. Бобкова, О.М. Гаврилюк, О.В. Гладій, О.О. Гончаров, Д.Д. Задихайло, В.А. Зуєв, І.І. Каракаш, Н.О. Максименцева, Н.Р. Малишева, А.О. Оскірко, М.В. Федунь, Р.В. Цалин, А.Р. Шимко, В.О. Юрескул і низкою інших. Незважаючи на значний внесок наведених вчених у розвиток теоретичних та прикладних аспектів правового забезпечення поведження з відходами, у науці екологічного права з цієї проблематики залишається

широке коло питань, що потребують подальшого науково-практичного пошуку в нових соціально-економічних, екологічних і правових умовах.

Усе викладене вище вказує на актуальність обраної теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України у межах тем: «Правові засади регіоналізації державного управління економікою» (державна реєстрація № 0114U004338) та «Розвиток правової моделі енергетичного простору України» (державна реєстрація № 0117U002309), де автором проведено дослідження правового забезпечення поводження з відходами й запропоновано шляхи його вдосконалення.

Мета і завдання дослідження. *Метою* цього дисертаційного дослідження є розроблення й обґрунтування нових пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення поводження з відходами та відповідного законодавства. Для реалізації зазначеної мети поставлено та вирішено такі *завдання*:

аналіз та уточнення визначення понять «відходи» й «поводження з відходами»;

обґрунтування положень і пропозицій щодо права власності на відходи;
розгляд нормативно-правової основи поводження з відходами та розроблення пропозицій щодо її модернізації;

дослідження організаційно-правового забезпечення поводження з відходами та конкретизація відповідних положень;

аналіз та уточнення положень щодо функціонально-правового забезпечення поводження з відходами;

дослідження та доопрацювання підходів до економіко-правового забезпечення поводження з відходами;

розгляд підстав і видів юридичної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами та доопрацювання відповідних питань;

з'ясування особливостей правового забезпечення поводження з небезпечними відходами та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення;

виявлення особливостей правового забезпечення поводження з побутовими відходами з обґрунтуванням відповідних пропозицій;

з'ясування особливостей та уточнення положень щодо правового забезпечення поводження з мінеральними відходами.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що складаються у сфері поводження з відходами.

Предметом дослідження є правове забезпечення поводження з відходами (за виключенням правового забезпечення поводження з радіоактивними відходами).

Методи дослідження. Методологічною основою цього дослідження є комплекс фундаментальних, загальнонаукових та спеціально-наукових

методів і підходів до пізнання. За допомогою методу термінологічного аналізу уточнено визначення понять «відходи» й «поводження з відходами». Діалектичний і формально-юридичний методи використано при доопрацюванні положень щодо права власності на відходи. Методи узагальнення та абстрагування дали змогу сформулювати інтегровану (єдину, загальну) ціль законодавства про відходи. Структурно-функціональний та інформаційний підходи дозволили обґрунтувати оптимальну структуру Державного кадастру відходів. Метод аналогії застосовано з метою розроблення пропозицій щодо правового режиму мінеральних відходів, які входять до складу техногенних родовищ корисних копалин.

Теоретичну основу дослідження, окрім згаданих раніше вчених, склали праці вітчизняних і зарубіжних представників різних галузей юридичної, а також економічної та екологічної наук: С.С. Алексєєва, Г.І. Балюк, Г.П. Виговської, А.П. Гетьмана, Р.А. Джабраїлова, Г.Д. Джумагельдієвої, Г.Л. Знаменського, Д.А. Керімова, Р.С. Кіріна, В.М. Комарницького, В.О. Костенка, В.В. Костицького, М.В. Краснової, О.Д. Крупчана, С.В. Кузнецової, Ф. Леонардиса, А.В. Маєвської, П. Малекі, О.Ю. Меліхової, В.С. Міщенко, Т.Л. Омеляненко, Е. Остіна, Р. Пейпла, Є. Понгракз, Л.П. Решетник, Б.Г. Розовського, В.А. Устименка, Г.Г. Харченка, О.В. Шаповалової, С.В. Шарапової, Ю.С. Шемшученка, Ю.Є. Шулаєвої, О.Є. Щербатюка, І.В. Яковюка та інших.

Емпіричну основу дослідження склали: нормативно-правові акти України, що регулюють відносини у сфері поводження з відходами, а також окремі нормативно-правові акти зарубіжних країн (Південної Кореї, Республіки Білорусь, Республіки Болгарія, Республіки Казахстан, Російської Федерації, Федеративної Республіки Німеччина, Фінляндської Республіки й інших) та ЄС; матеріали судової практики й інші відомості органів державної влади, статистичні та аналітичні дані.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що вперше у вітчизняній науці екологічного права розроблено нові та доопрацьовано відомі раніше положення щодо правового забезпечення поводження з відходами, а також підготовлено пропозиції з удосконалення відповідного законодавства. Наукову новизну результатів дослідження підтверджують такі основні положення.

Уперше:

сформульовано інтегровану (єдину, загальну) ціль законодавства про відходи, яка полягає у забезпеченні підвищення та оптимального поєднання екологічної, економічної й соціальної ефективності поводження з відходами шляхом правового впливу на відповідні відносини;

обґрунтовано поділ Державного кадастру відходів як єдиної геоінформаційної системи державного обліку у сфері поводження з відходами на п'ять структурних елементів (банків даних) і запропоновано склад відомостей, що необхідно до них включати;

запропоновано введення соціального моніторингу поводження з відходами як системи спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження й аналізу інформації про явища та процеси соціального характеру, що сигналізують про стан сфери поводження з відходами й зміни у ньому, прогнозування їх розвитку та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень.

Удосконалено положення щодо:

визначення поняття «відходи» з уточненням, що ними є будь-які речовини, матеріали та предмети, у тому числі товари (продукція), від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення, а також речовини, матеріали та предмети, які не мають власника або власник яких невідомий і включені до Національного переліку відходів;

визначення поняття «поводження з відходами» шляхом уточнення, що ним є організаційно-технологічні дії запобіжного характеру на стадії до утворення відходів, операції з їх збирання, перевезення, утилізації та видалення, включаючи первинний (виробничий) контроль за цими операціями й догляд за місцями видалення;

предмету регулювання Закону України «Про відходи» шляхом внесення пропозицій щодо: 1) вилучення з нього відносин, що складаються у зв'язку з викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря; 2) включення до нього відносин у сфері поводження із стічними водами та у сфері поводження з побічними продуктами тваринного походження, не призначеними для споживання людиною, за субсидіарним принципом; 3) віднесення до нього відносин у сфері здійснення операцій з металобрухтом, якщо інше не передбачено спеціальним законодавством про металобрухт;

напрямів удосконалення адаптації законодавства України про відходи до права ЄС, а саме запропоновано: 1) виключення явища позапланової (оперативної) адаптації; 2) виділення за критерієм пріоритетності першої та другої черг адаптації;

передання органам місцевого самоврядування повноважень у сфері поводження з відходами в рамках децентралізації з уточненням, що окремі з таких повноважень делегуються замість закріплення їх як власних (самоврядних);

поводження з небезпечними відходами шляхом обґрунтування встановлення заборони передавати чи продавати такі відходи суб'єктам господарювання, у яких відсутня ліцензія на провадження відповідного виду господарської діяльності;

формування та реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами з обґрунтуванням передання функцій і основної компетенції щодо такої політики від Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України до Міністерства екології та природних ресурсів України;

способів правового регулювання відносин у сфері збирання, захоронення та утилізації побутових відходів, а саме запропоновано заміну заборони

захоронення необроблених побутових відходів як негативного зобов'язання обов'язком з їх попереднього оброблення у кількості, визначеній на певну календарну дату, як позитивним зобов'язанням;

правового режиму мінеральних відходів, накопичення яких віднесено до техногенних родовищ корисних копалин, зокрема обґрунтовано поєднання щодо таких відходів правового режиму корисних копалин з елементами правового режиму відходів та запропоновано шляхи їх суміщення;

права власності на мінеральні відходи шляхом: 1) уточнення, що примусове відчуження відзначених відходів як корисних копалин є самостійною підставою припинення права власності на них; 2) встановлення, що передавання (відчуження) мінеральних відходів як корисних копалин у власність Українського народу здійснюється виключно за рішенням суду; 3) розроблення основних положень (етапів) порядку відповідного передавання (відчуження).

Дістали подальшого розвитку положення щодо:

набуття права власності на безхазяйні відходи з уточненням, що територіальні громади або держава стають власниками безхазяйних відходів лише в разі, якщо набули відповідне право на них у порядку, встановленому законом;

повноважень Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у сфері поводження з відходами, а саме запропоновано віднести до таких повноважень: участь у розробленні та реалізації національних стратегій, планів і програм у сфері поводження з відходами; розроблення й затвердження примірних концесійних та інших договорів у відповідній сфері з ознаками державно-приватного партнерства; забезпечення підвищення конкурентоспроможності ринку окремих товарів, що виробляються з вторинної сировини; забезпечення сприятливих умов для просування на ринку продукції тривалого використання й продукції, пристосованої до подальшого перероблення;

управління у сфері поводження з відходами, а саме запропоновано створити Науковий банк сталого поводження з відходами з віднесенням його формування й ведення до компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України;

фінансування у сфері поводження з відходами з обґрунтуванням доповнення переліку природоохоронних заходів у вказаній сфері, що здійснюються за рахунок коштів Державного фонду та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, запобіжними заходами щодо відходів, у тому числі впровадженням без- або маловідходних технологій і систем;

системи джерел фінансування у сфері поводження з відходами, а саме обґрунтовано її доповнення підсистемою спеціальних цільових фондів, метою яких є фінансова підтримка вирішення першорядних і найбільш ресурсоємних проблем в означеній сфері;

оподаткування розміщення відходів, зокрема запропоновано:
1) включити суб'єктів господарювання, які розміщують на власних територіях (об'єктах) окремі види (класи) відходів як вторинної сировини, до переліку платників відповідного податку на пільгових умовах; 2) при визначенні ставок податку за розміщення відходів, крім рівня небезпечності останніх, враховувати також їх ресурсну цінність та вартісну оцінку розміщення; 3) вносити до паспорту місць видалення відходів відомості про ризик забруднення атмосферного повітря або водних об'єктів, що впливають на можливість застосування трикратного розміру ставки згаданого вище податку;

адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами, а саме аргументовано встановлення як альтернативних стягнень за такі правопорушення, поряд із штрафом, громадських та/або виправних робіт;

цивільно-правової відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами з обґрунтуванням принципу відшкодування шкоди, завданої операціями зі збирання, перевезення, утилізації та видалення небезпечних відходів, без вини її заподіювача;

суб'єктів визначення класу безпеки відходів шляхом включення до їх кола уповноважених органів державної влади, зокрема Державної екологічної інспекції України та її міжрегіональних територіальних органів;

ліцензування господарської діяльності з поводження з небезпечними медичними відходами з конкретизацією, що 1) операції зі збирання, сортування, маркування, знезараження, транспортування та перенесення цих відходів у межах медичного закладу, де вони утворюються, запропоновано ліцензувати в рамках господарської діяльності з медичної практики; 2) операції з видалення та утилізації вказаних відходів запропоновано ліцензувати в межах господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами за одночасного закріплення додаткових технологічних, організаційних і кадрових вимог до здійснення зазначених операцій у відповідних ліцензійних умовах;

оптимізації ставок податку за розміщення побутових відходів шляхом:
1) диференціювання названих ставок за часовим критерієм;
2) диференціювання цих ставок залежно від підвиду, морфологічного складу або фізико-хімічного стану побутових відходів; 3) використання пільг для заохочення платників відповідного податку до будівництва об'єктів оброблення та утилізації побутових відходів;

концесійної форми державно-приватного партнерства у сфері поводження з побутовими відходами, а саме запропоновано розробити й затвердити примірні концесійні договори на створення, поліпшення або експлуатацію різних об'єктів поводження з побутовими відходами;

системи джерел фінансування у сфері поводження з мінеральними відходами з обґрунтуванням створення у складі державного бюджету спеціального цільового Державного фонду поводження з мінеральними відходами, уточнення його призначення та джерел формування.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані: 1) у правотворчій діяльності при розробленні нових і внесенні змін до чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів; 2) у правозастосовній діяльності судових, інших державних органів і посадових осіб; 3) у практичній діяльності суб'єктів господарювання та інших учасників відносин у сфері поводження з відходами; 4) у викладацькій і науково-дослідній діяльності.

Основні результати дисертаційного дослідження використано в національній доповіді «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу» (п. 8.3.3 «Регуляторні повноваження органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами», с. 784, 785), підготовленій у рамках Цільової програми наукових досліджень «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів у посткризовий період» (виконувалася протягом 2012–2016 років) при координації Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України» (довідка від 24.10.2017 р. № 01-11/209).

Також основні результати дисертації, зокрема щодо співвідношення прав та обов'язків власника відходів, зв'язку економічної доцільності використання останніх з явищем їх безхазяйності, закріплення повноважень у сфері поводження з відходами за Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, удосконалення фінансування в цій сфері та екологічного оподаткування операцій з розміщення відходів, розвитку концесійної форми державно-приватного партнерства у сфері поводження з побутовими відходами та впорядкування відносин власності на ресурсоцінні мінеральні відходи, використано кафедрою менеджменту зовнішньоекономічної діяльності та міжнародного бізнесу ПВНЗ «Українсько-американський університет Конкордія» для розроблення навчально-методичних матеріалів і при викладанні дисциплін «Конкурентоспроможність підприємства», «Міжнародний менеджмент» та «Макроекономіка» (довідка від 24.04.2018 р. № 24-04/18-6).

Окрім цього, положення дисертації щодо правового режиму мінеральних відходів, накопичення яких віднесено до техногенних родовищ корисних копалин, представляють інтерес і враховуються в нормотворчій та іншій діяльності Державної служби геології та надр України (довідка від 26.04.2018 р. № 7263/02/02-18).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною й завершеною працею, підготовленою на основі дослідження наукових, нормативно-правових джерел та емпіричних даних з критичним осмисленням існуючих наукових поглядів і законодавчих підходів. Особистий внесок автора до публікацій, підготовлених у співавторстві, зазначено у списку праць, опублікованих за темою дисертації.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та пропозиції, що містяться у дисертації, доповідалися й обговорювалися на: Всеукраїнській

науково-практичній конференції «Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства» (Вінниця, 2015); XI Міжнародній науковій інтернет-конференції «Питання сучасної науки і освіти» (Київ, 2015); Міжнародній науково-практичній конференції «Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні» (Одеса, 2016); Conferința internațională științifico-practică «Conceptul de dezvoltare a statutului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare» (Chișinău, Republica Moldova, 2016); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання державотворення в Україні» (Київ, 2017); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи України» (Дніпро, 2017); Міжнародній науково-практичній конференції «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (Запоріжжя, 2017).

Публікації. Результати дисертації опубліковано у 16 наукових працях, з яких: 1 стаття – у науковому періодичному виданні іншої держави; 7 статей – у наукових фахових виданнях України; 7 публікацій – за матеріалами конференцій; 1 публікація – у колективній монографії.

Структура та обсяг дисертації зумовлені метою й завданнями дослідження. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, десяти підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації – 258 сторінок, з них основного тексту – 177 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 370 найменувань і 5 додатків.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

Розділ 1 «Теоретико-правові засади поводження з відходами» включає три підрозділи, у яких досліджено поняття відходів і поводження з відходами, питання права власності на відходи та нормативно-правову основу поводження з відходами.

У *підрозділі 1.1 «Поняття відходів та поводження з відходами»* проаналізовано та уточнено визначення відповідних понять.

Розглянуто ознаки відходів. Аргументовано, що виключення потребують ознаки, які вказують на те, що відходи: утворюються в процесі виробництва чи споживання; повністю або частково втратили свої споживчі властивості; не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення. Обґрунтовано, що у дефініцію відходів необхідно включити ознаку, яка дозволить класифікувати як відходи безхазяйні об'єкти. З урахуванням таких змін, запропоновано вдосконалене визначення відходів.

Досліджено визначення поняття «поводження з відходами». Встановлено, що запобіжні дії щодо відходів: спрямовані як на повне усунення, так і на зменшення чи мінімізацію утворення відходів; за критерієм існування відходів поділяються на запобіжні дії в стадії до їх утворення та запобіжні дії в стадії відходів; мають як кількісну, так і якісну форми вираження. Конкретизовано характер запобіжних дій у межах

поводження з відходами. Ієрархізовано операції з відходами шляхом їх поділу на основні та підпорядковані. Уточнено визначення поняття «поводження з відходами».

У *підрозділі 1.2 «Право власності на відходи»* обґрунтовано положення та пропозиції щодо такого права на відходи.

Розглянуто теоретичні й законодавчі положення, що виражають характер, зміст і співвідношення прав та обов'язків власника відходів. Аргументовано, що власник відходів є насамперед зобов'язаним, а не управомоченим суб'єктом.

Досліджено питання щодо можливості припинення права власності на відходи шляхом відмови від такого права. Обґрунтовано, що зазначена відмова суперечить приписам законодавства та запропоновано визнавати її нікчемною.

Проаналізовано окремі положення щодо комунальної та державної власності на відходи. Запропоновано уточнення, що територіальні громади або держава стають власниками безхазяйних відходів лише в разі, якщо набули відповідне право на них у порядку, встановленому законом.

Підрозділ 1.3 «Нормативно-правова основа поведження з відходами» присвячено розгляду цієї основи та розробленню пропозицій щодо її модернізації.

Досліджено стан законодавства про відходи та сформульовано інтегровану (єдину, загальну) ціль відповідного законодавства.

Розроблено пропозиції з уточнення предмету регулювання Закону України «Про відходи» щодо відносин, які складаються: у зв'язку з викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря; у сфері поведження із стічними водами; у сфері поведження з побічними продуктами тваринного походження, не призначеними для споживання людиною; у сфері здійснення операцій з металобрухтом.

Розглянуто проблеми адаптації законодавства України про відходи до права ЄС та обґрунтовано напрями її вдосконалення, серед яких: 1) зміцнення планових засад відповідного процесу шляхом виключення явища позапланової (оперативної) адаптації й узгодження між собою різних планів з адаптації за строками виконання запланованих заходів; 2) реорганізація такого процесу за критерієм пріоритетності з виділенням першої (здійснюється за принципом обов'язковості) та другої (здійснюється за принципом доцільності) черг адаптації.

Розділ 2 «Характеристика видів правового забезпечення поведження з відходами» складається з чотирьох підрозділів, у яких послідовно досліджено організаційно-правове, функціонально-правове та економіко-правове забезпечення поведження з відходами, а також юридичну відповідальність за правопорушення у відповідній сфері.

У *підрозділі 2.1 «Організаційно-правове забезпечення поведження з відходами»* досліджено різні аспекти цього виду правового забезпечення та конкретизовано відповідні положення.

Проаналізовано участь в організаційно-правовому забезпеченні поводження з відходами Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та запропоновано закріпити за цим Міністерством низку необхідних повноважень.

Досліджено систему органів загальної компетенції у сфері поводження з відходами територіального рівня. У процесі здійснення реформи з децентралізації влади запропоновано окремі повноваження у відзначеній сфері передавати органам місцевого самоврядування шляхом їх делегування замість закріплення як власних (самоврядних). Розроблено пропозиції з розмежування повноважень у такій сфері всередині системи органів місцевого самоврядування.

Підрозділ 2.2 «Функціонально-правове забезпечення поводження з відходами» присвячено аналізу зазначеного забезпечення й уточненню положень щодо обліку, моніторингу та досліджень як функцій управління в цій сфері.

Досліджено елементи державного обліку у сфері поводження з відходами. Обґрунтовано структуру Державного кадастру відходів як єдиної геоінформаційної системи з виділенням у ньому п'яти окремих елементів (банків даних), а саме: 1) банку даних про відходи; 2) банку даних про об'єкти утворення та поводження з відходами; 3) банку даних про несанкціоновані звалища відходів; 4) банку даних про найкращі доступні технології поводження з відходами; 5) банку даних про суб'єктів утворення та поводження з відходами. Конкретизовано склад відомостей, що необхідно включати до цих банків даних.

Охарактеризовано стан правової основи моніторингу поводження з відходами та виявлено її недоліки. Аргументовано виділення в межах системи моніторингу поводження з відходами підсистеми соціального моніторингу з уточненням його змісту, завдань, об'єктів і суб'єктів здійснення.

Запропоновано створити Науковий банк сталого поводження з відходами з віднесенням питань його формування й ведення до компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України.

У **підрозділі 2.3 «Економіко-правове забезпечення поводження з відходами»** досліджено положення стосовно вказаного забезпечення та доопрацьовано підходи до фінансування й оподаткування у сфері, що розглядається.

Досліджено правовий режим функціонування державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища як джерел фінансування у сфері поводження з відходами. Запропоновано доповнити Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, запобіжними заходами щодо відходів.

Аргументовано доповнення системи вищезгаданих джерел фінансування підсистемою спеціальних цільових фондів для фінансової підтримки вирішення першорядних і найбільш ресурсоємних проблем поводження з відходами.

Розглянуто окремі елементи системи оподаткування розміщення відходів та запропоновано уточнення до переліку платників відповідного податку, його ставок і порядку їх застосування.

У *підрозділі 2.4 «Юридична відповідальність за правопорушення у сфері поводження з відходами»* розглянуто підстави й окремі види вказаної юридичної відповідальності та доопрацьовано відповідні питання.

У рамках адміністративної відповідальності у згаданій вище сфері наголошено на слабкому взаємозв'язку міри наявних стягнень з їх метою виходячи зі ступеня суспільної шкідливості та характеру правопорушень. Запропоновано передбачити у складі альтернативних санкцій за вчинення низки адміністративних правопорушень у сфері поводження з відходами такі види стягнень, як громадські та/або виправні роботи.

Розглянуто питання цивільно-правової відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами. Обґрунтовано безпосереднє закріплення принципу відшкодування шкоди, завданої операціями зі збирання, перевезення, утилізації та видалення небезпечних відходів, без вини її заподіювача.

Розділ 3 «Правове забезпечення поводження з окремими видами відходів» містить три підрозділи, у яких досліджено таке забезпечення щодо поводження з небезпечними, побутовими та мінеральними відходами.

Підрозділ 3.1 «Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами» присвячено з'ясуванню особливостей цього правового забезпечення та розробленню пропозицій щодо його вдосконалення.

Охарактеризовано зміст заборони передавати чи продавати небезпечні відходи громадянам, підприємствам, установам та організаціям. Запропоновано її заміну на заборону передавати чи продавати названі відходи суб'єктам господарювання, у яких відсутня ліцензія на провадження відповідного виду господарської діяльності.

Виявлено окремі недоліки правового забезпечення ідентифікації небезпечних відходів, зокрема їх класифікації за ступенем екологічної небезпеки. Обґрунтовано надання окремим органам державної влади, зокрема Державній екологічній інспекції України та її міжрегіональним територіальним органам, повноважень на визначення класу небезпеки відходів, якщо такий клас не визначено їх виробником.

Проаналізовано положення щодо ліцензування поводження з небезпечними медичними відходами. Уточнено, що зазначене ліцензування доцільно здійснювати в межах господарської діяльності з медичної практики (усі операції, крім видалення та утилізації) та господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами (видалення та утилізація згаданих відходів).

У *підрозділі 3.2 «Правове забезпечення поводження з побутовими відходами»* виявлено особливості правового забезпечення поводження з цим видом відходів та обґрунтовано відповідні пропозиції.

Обґрунтовано перерозподіл функцій і наданої для їх виконання компетенції міністерств щодо формування та реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами шляхом: 1) передання функцій і основної компетенції щодо цієї державної політики Міністерству екології та природних ресурсів України; 2) залишення галузевої компетенції, що забезпечує участь у формуванні та реалізації вказаної державної політики, у Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Розроблено додаткові (спеціальні) напрями оптимізації ставок податку за розміщення побутових відходів.

Проаналізовано заборону захоронення необроблених побутових відходів. Запропоновано її заміну на обов'язок із попереднього оброблення цих відходів у кількості, визначеній на певну календарну дату.

Досліджено правовий режим концесій у сфері поводження з побутовими відходами. Запропоновано розробити й затвердити примірні концесійні договори на створення, поліпшення або експлуатацію різних об'єктів поводження з побутовими відходами.

У *підрозділі 3.3 «Правове забезпечення поводження з мінеральними відходами»* з'ясовано особливості та уточнено положення щодо цього правового забезпечення.

Обґрунтовано, що мінеральні відходи у складі техногенних родовищ корисних копалин є об'єктами з подвійним правовим режимом, який поєднує правовий режим корисних копалин з елементами правового режиму відходів. Запропоновано шляхи суміщення відзначених правових режимів.

Досліджено питання права власності на мінеральні відходи. Запропоновано розглядати примусове відчуження мінеральних відходів як корисних копалин окремою підставою припинення права власності. Обґрунтовано, що передавання (відчуження) відповідних відходів як корисних копалин у власність Українського народу необхідно здійснювати виключно за рішенням суду. Розроблено основні положення (етапи) порядку такого передавання (відчуження).

Запропоновано створити спеціальний цільовий Державний фонд поводження з мінеральними відходами як складову спеціального фонду державного бюджету з уточненням його призначення й джерел формування.

ВИСНОВКИ

Дисертація є науковою працею, у якій розроблено та обґрунтовано вирішення наукового завдання щодо вдосконалення правового забезпечення поводження з відходами з метою створення сприятливих умов для дотримання принципів і реалізації напрямів державної екологічної політики й політики у сфері поводження з відходами при здійсненні відповідної діяльності. Проведене дослідження дозволило отримати такі основні результати:

1. Запропоновано уточнені визначення понять «відходи» та «поводження з відходами».

2. Аргументовано закріплення нікчемності відмови від права власності на відходи як правочину. Обґрунтовано уточнення положень щодо набуття територіальними громадами та державою права власності на безхазяйні відходи.

3. Сформульовано інтегровану (єдину, загальну) ціль законодавства про відходи.

Запропоновано уточнення до предмету регулювання Закону України «Про відходи» щодо відносин, які складаються у зв'язку з викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря, поведженням із стічними водами, здійсненням операцій з металобрухтом та поведженням з побічними продуктами тваринного походження, не призначеними для споживання людиною.

Обґрунтовано напрями вдосконалення адаптації законодавства України про відходи до права ЄС.

4. Конкретизовано повноваження у сфері поведження з відходами, що необхідно закріпити за Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

Аргументовано передання органам місцевого самоврядування окремих повноважень у сфері поведження з відходами в рамках децентралізації шляхом їх делегування.

5. Обґрунтовано поділ Державного кадастру відходів на п'ять банків даних та уточнено склад відомостей, що необхідно до них включати.

Обґрунтовано введення соціального моніторингу поведження з відходами з конкретизацією його змісту, завдань, об'єктів і суб'єктів здійснення.

Запропоновано створити Науковий банк сталого поведження з відходами та включити питання його формування й ведення до компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України.

6. Розроблено пропозиції з підвищення ефективності фінансування заходів у сфері поведження з відходами за рахунок коштів державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. Доопрацьовано положення щодо створення та діяльності у відзначеній сфері спеціальних цільових фондів.

Обґрунтовано доповнення переліку платників податку за розміщення відходів та доопрацьовано законодавчі й наукові підходи до визначення ставок відповідного податку.

7. Запропоновано як стягнення за окремі адміністративні правопорушення у сфері поведження з відходами встановити громадські та/або виправні роботи.

Доопрацьовано положення щодо механізму відшкодування шкоди, завданої операціями зі збирання, перевезення, утилізації та видалення небезпечних відходів.

8. Запропоновано заборонити передавати чи продавати небезпечні відходи суб'єктам господарювання, у яких відсутня ліцензія на провадження господарської діяльності з поводження з такими відходами.

Аргументовано надання окремим органам державної влади повноважень на визначення класу небезпеки відходів, якщо такий клас не визначено їх виробником.

Доопрацьовано положення щодо ліцензування поводження з небезпечними медичними відходами в межах господарської діяльності з медичної практики та господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами.

9. Обґрунтовано перерозподіл функцій і компетенції міністерств щодо формування та реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами.

Розроблено додаткові (спеціальні) напрями оптимізації ставок податку за розміщення побутових відходів.

Запропоновано встановити обов'язок із попереднього оброблення побутових відходів при їх захороненні у кількості, визначеній на певну календарну дату.

Обґрунтовано розроблення й затвердження примірних концесійних договорів у сфері поводження з побутовими відходами.

10. Аргументовано, що мінеральні відходи, які віднесено до техногенних родовищ корисних копалин, є об'єктами з подвійним правовим режимом – корисних копалин та відходів. Розроблено пропозиції щодо суміщення цих правових режимів.

Обґрунтовано, що примусове відчуження мінеральних відходів як корисних копалин є окремою підставою припинення права власності. Розроблено основні положення (етапи) порядку передавання (відчуження) мінеральних відходів у власність Українського народу.

Запропоновано створити спеціальний цільовий Державний фонд поводження з мінеральними відходами з конкретизацією його призначення та джерел формування.

Представлені результати покладено в основу пропозицій щодо внесення змін і доповнень до Закону України «Про відходи», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Податкового кодексу України, Кодексу України про надра, інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, а також пропозицій щодо доопрацювання низки законопроектів.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Трегуб О.А. Щодо юридичного поняття відходів: законодавче визначення і розмежування з суміжними поняттями. *Вісник Донецького національного університету. Серія В. Економіка і право*. 2014. № 2. С. 122–126.

2. Трегуб О.А. Організаційно-правове забезпечення поводження з відходами органами місцевого самоврядування. *Правничий часопис Донецького університету*. 2015. № 1/2. С. 113–120.

3. Трегуб О.А. Напрями адаптації законодавства про відходи до права Європейського Союзу. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 104–109.

4. Трегуб А. Право собственности на отходы: права и обязанности собственника. *Legea și viața*. 2016. № 4/3. С. 68–71.

5. Трегуб О.А. Податок за розміщення відходів як складова економіко-правового забезпечення поводження з ними. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 97–100.

6. Трегуб О.А. Адміністративно-господарські санкції за правопорушення у сфері поводження з відходами: передумови і перспективи застосування. *Економіка та право*. 2017. № 1. С. 61–68.

7. Трегуб О.А. Галузева природа правовідносин у сфері поводження з відходами. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 3 (79). С. 174–183.

8. Трегуб О.А. Колізії та «сірі зони» у правовому регулюванні відносин у сфері поводження з відходами. *Економіка та право*. 2017. № 3. С. 81–87.

9. Джумагельдієва Г.Д., Єремєєва Н.В., Трегуб О.А. Економіко-правові засади регіоналізації управління природними ресурсами. *Правове забезпечення регіоналізації державного управління економікою: теорія і практика: монографія / під заг. ред. В.А. Устименка*. Чернігів: Десна Поліграф, 2016. Розд. 3. С. 107–160. (Особистий внесок автора: обґрунтування «вузлових» напрямів планування регуляторної діяльності у сфері адаптації законодавства до вимог ЄС у регіоні).

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

10. Трегуб А.А. Адаптація законодавства України об отходах к праву Европейского Союза в условиях ассоциации. *Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 50-й річниці створ. Донецького нац. ун-ту та 30-й річниці створ. кафедри господ. права Донецького нац. ун-ту (м. Вінниця, 14–15 травня 2015 р.)*. Вінниця: ДонНУ, 2015. С. 315–317.

11. Трегуб О.А. Поводження з побічними продуктами тваринного походження: субсидіарне регулювання законодавством про відходи. *Питання сучасної науки і освіти: матеріали XI Міжнар. наук. інтернет-конф. (м. Київ, 14–16 липня 2015 р.)*. Київ: ТОВ «ТК Меганом», 2015. С. 37–44.

12. Трегуб О.А. Щодо набуття права власності на безхазяйні відходи територіальними громадами. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12–13 лютого 2016 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 44–48.

13. Трегуб А.А. Исследования как направление функционально-правового обеспечения обращения с отходами. *Conceptul de dezvoltare a statutului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare:*

Conferința internațională științifico-practică (Chișinău, Republica Moldova, 4–5 noiembrie 2016). Chișinău: Iulian, 2016. P. 181–184.

14. Трегуб О. Напрями удосконалення правового забезпечення оподаткування розміщення побутових відходів. *Актуальні питання державотворення в Україні*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 травня 2017 р.): у 2 т. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2017. Т. 2. С. 138–139.

15. Трегуб О.А. Визначення юридичного терміна «відходи» законодавством України. *Актуальні питання реформування правової системи України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 7–8 липня 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 46–49.

16. Трегуб О.А. Ліцензування як засіб правового забезпечення поводження з небезпечними медичними відходами. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 28–29 липня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська ГО «Істина», 2017. С. 67–70.

АНОТАЦІЯ

Трегуб О.А. Правове забезпечення поводження з відходами. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право, аграрне право, екологічне право, природоресурсне право. – Інститут економіко-правових досліджень Національної академії наук України, Київ, 2018.

Дисертація присвячена дослідженню правового забезпечення поводження з відходами. У межах цього дослідження проаналізовано й уточнено визначення понять «відходи» та «поводження з відходами». Обґрунтовано положення та пропозиції щодо права власності на відходи. Розглянуто нормативно-правову основу поводження з відходами й розроблено пропозиції щодо її модернізації. Досліджено організаційно-правове забезпечення поводження з відходами та конкретизовано відповідні положення. Проаналізовано й уточнено положення щодо функціонально-правового забезпечення поводження з відходами. Досліджено економіко-правове забезпечення поводження з відходами та доопрацьовано основні підходи до цього забезпечення. Розглянуто підстави й окремі види юридичної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами та доопрацьовано відповідні питання. З'ясовано особливості правового забезпечення поводження з такими видами відходів, як небезпечні, побутові й мінеральні відходи, та обґрунтовано пропозиції з його вдосконалення.

Ключові слова: правове забезпечення, відходи, поводження з відходами, запобіжні дії, утилізація, захоронення, право власності, адаптація законодавства, повноваження, кадастр, моніторинг, фінансування, небезпечні відходи, побутові відходи, мінеральні відходи.

АННОТАЦИЯ

Трегуб А.А. Правовое обеспечение обращения с отходами. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право, аграрное право, экологическое право, природоресурсное право. – Институт экономико-правовых исследований Национальной академии наук Украины, Киев, 2018.

Диссертация посвящена исследованию теоретических и практических вопросов правового обеспечения обращения с отходами как особого вида человеческой деятельности, разработке и обоснованию положений по совершенствованию такого обеспечения.

Уточнены определения понятий «отходы» и «обращение с отходами». Под обращением с отходами предложено понимать организационно-технологические действия предупредительного характера на стадии до образования отходов, операции по их сбору, перевозке, утилизации и удалению, включая первичный (производственный) контроль за этими операциями и уход за местами удаления.

Аргументировано закрепление ничтожности отказа от права собственности на отходы как сделки. Предложено уточнение, что территориальные общины или государство становятся собственниками бесхозных отходов только в случае, если приобрели право собственности на них в порядке, установленном законом.

Сформулирована интегрированная (единая, общая) цель законодательства об отходах, которая заключается в обеспечении повышения и оптимального сочетания экологической, экономической и социальной эффективности обращения с отходами путем правового воздействия на соответствующие отношения. Предложены уточнения к предмету регулирования Закона Украины «Об отходах», а также обоснованы направления совершенствования адаптации законодательства Украины об отходах к праву ЕС.

Конкретизированы полномочия в сфере обращения с отходами, которыми предложено наделить Министерство экономического развития и торговли Украины. Обосновано, что в рамках децентрализации отдельные полномочия в указанной выше сфере необходимо передавать органам местного самоуправления путем их делегирования, а не закрепления в качестве собственных.

Обосновано деление Государственного кадастра отходов на пять отдельных банков данных с конкретизацией состава сведений, которые необходимо в них включать. Предложено введение социального мониторинга обращения с отходами с уточнением его содержания, задач, объектов и субъектов осуществления. Аргументировано создание Научного банка устойчивого обращения с отходами с отнесением вопросов его формирования и ведения к компетенции Министерства экологии и природных ресурсов Украины.

Разработаны предложения по повышению эффективности финансирования мероприятий в сфере обращения с отходами за счет средств государственного и местных фондов охраны окружающей природной среды, а также путем создания и деятельности в отмеченной сфере специальных целевых фондов. Обоснованы уточнения к перечню плательщиков налога за размещение отходов, доработаны законодательные и научные подходы к определению его ставок.

Предложено дополнение к видам взысканий, применяемым за административные правонарушения в сфере обращения с отходами, путем установления в качестве таковых общественных и/или исправительных работ. Обосновано уточнение к механизму возмещения вреда, причиненного операциями по сбору, перевозке, утилизации и удалению опасных отходов.

Предложено запретить передачу или продажу опасных отходов субъектам хозяйствования, у которых отсутствует лицензия на осуществление хозяйственной деятельности по обращению с такими отходами. Аргументировано предоставление отдельным органам государственной власти, в частности Государственной экологической инспекции Украины и ее межрегиональным территориальным органам, полномочий на определение класса опасности отходов, если такой класс не определен их производителем. Доработаны положения относительно лицензирования хозяйственной деятельности по обращению с опасными медицинскими отходами.

Обосновано перераспределение функций и компетенции министерств по формированию и реализации государственной политики в сфере обращения с бытовыми отходами. Разработаны дополнительные (специальные) направления оптимизации ставок налога за размещение названных отходов. Аргументировано закрепление обязанности по предварительной обработке бытовых отходов при их захоронении в количестве, установленном на определенную календарную дату. Обоснованы разработка и утверждение образцовых концессионных договоров в сфере обращения с такими отходами.

Аргументировано, что минеральные отходы, накопления которых отнесены к техногенным месторождениям полезных ископаемых, являются объектами с двойным правовым режимом – полезных ископаемых и отходов. Предложены пути совмещения соответствующих правовых режимов. Обосновано, что отдельным основанием прекращения права собственности на минеральные отходы является их принудительное отчуждение как полезных ископаемых. Разработаны основные положения (этапы) порядка передачи (отчуждения) рассматриваемых отходов в собственность Украинского народа. Предложено создание специального целевого Государственного фонда обращения с минеральными отходами, конкретизированы его назначение и источники формирования.

Ключевые слова: правовое обеспечение, отходы, обращение с отходами, предупредительные действия, утилизация, захоронение, право собственности, адаптация законодательства, полномочия, кадастр, мониторинг, финансирование, опасные отходы, бытовые отходы, минеральные отходы.

ANNOTATION

Trehub O.A. Legal support of waste management. – Qualification scientific work on rights for manuscript.

Thesis for the grant of Candidate of Law degree in the specialty 12.00.06 – land law, agrarian law, environmental law, natural resources law. – The Institute of Economic and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2018.

The thesis is dedicated to the research of legal support of waste management. Definitions of the concepts of «waste» and «waste management» within the research are analyzed and specified. Provisions and offers concerning the right of property of waste are grounded. The legal framework of waste management is examined and offers to modernize it are elaborated. The organizational and legal support of waste management is investigated and relevant provisions are concretized. Provisions concerning the functional and legal support of waste management are analyzed and specified. The economic and legal support of waste management is researched and the main approaches to it are concretized. Grounds and certain types of the legal liability for the offenses in waste management sphere are examined and relevant issues are completed. Peculiarities of legal support of hazardous waste management, domestic waste management and mineral waste management are found out and offers to perfect such legal support are grounded.

Key words: legal support, waste, waste management, prevention, recovery, landfill, right of property, adaptation of legislation, powers, cadaster, monitoring, funding, hazardous waste, domestic waste, mineral waste.

Гарнітура Таймс. Формат 60x84/16.
Наклад 130. Папір офсетний. Ум.-др. арк. 0,9.
Підписано до друку 20.08.2018. Замовлення 497.

Надруковано в «МП Леся».
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.

«МП Леся»
03148, Київ, а/с 115.
Тел./факс: (066) 60-50-199, (068) 126-49-26
E-mail: lesya3000@ukr.net