

## **В І Д Г У К**

**офіційного опонента, к.ю.н., доц. ЗУЄВА В.А.**

**на дисертацію ТРЕГУБА ОЛЕКСАНДРА АНДРІЙОВИЧА на тему  
«ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ», подану  
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за  
спеціальністю 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне  
право; природоресурсне право»**

**Актуальність дисертаційного дослідження.** Сучасний етап розвитку екологічного права характеризується двома дещо протилежними, але з іншого боку пов'язаними тенденціями: з одного боку в науці екологічного права виникає необхідність припинення експансивного розвитку, забезпечення внутрішньої структурованості та диференціації, а з іншого – адекватного реагування на зміну соціальних та економічних чинників, появу нових об'єктів правового регулювання та факторів, що на них впливають, реалізацію цілей екологічної політики різного рівня (міжнародних, державних, громадських, виробничих) та спрямованості (внутрішньої або зовнішньої). Зважаючи на це, в умовах тяжіння до сталості, еколого-правова наука не може не реагувати на сучасні виклики трансформуючись відповідно до потреб суспільства та часу, залучаючи до сфери свого впливу все нові та нові явища.

Однією з основних сучасних екологічних проблем людства є проблема збільшення кількості відходів, яка є наслідком економічного розвитку, збільшення та диференціації структури споживання суспільства тощо. Пройшовши в своєму історичному розвитку ряд етапів питання поводження з відходами довели свою багатоаспектність та різноманітність, а сучасний стан правового регулювання цих відносин та рівень забезпечення законності в цій сфері залишається вкрай низьким як на міжнародному рівні, так і національному.

В контексті вищевикладеного слід підтримати актуальність дисертаційної роботи мету якої автором визначено, як розробка й обґрунтування нових пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення поведження з відходами та відповідного законодавства.

Таким чином, тема дисертаційного дослідження *Трегуба Олександра Андрійовича «Правове забезпечення поведження з відходами»* беззаперечно є актуальною, а її формулювання повністю відповідає характеру проблеми та змісту роботи.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації,** обумовлений, передусім, раціональною та логічно узгодженою структурою дисертаційного дослідження. Його структура складається зі вступу, 3-х розділів, що об'єднують 10 підрозділів, висновків списку використаних джерел та додатків. Змістовність та достовірність результатів роботи забезпечується посиланнями дисертанта на авторитетні джерела, відомі наукові дослідження, праці провідних науковців, широким застосуванням національної та іноземної джерельної бази, об'ємним та всебічним використанням наукового та емпіричного матеріалу. В якості беззаперечної переваги та досягнення роботи, що надає практичної цінності роботі та її результатам слід відмітити широке застосування судової та правозастосовчої практики.

Автор послідовно, системно і конструктивно проаналізував важливі теоретичні питання, що розкривають зміст теми дослідження, розглянув методологічне значення широкого спектру поглядів учених, що розробляли окремі аспекти правового регулювання, змісту та еволюції відносин в сфері поведження з відходами.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що в межах єдиної комплексної дисертаційної роботи здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення наукового завдання щодо вдосконалення правового забезпечення поведження 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.

В своїй роботі дисертант на основі норм екологічного та суміжного законодавства висловила ряд слушних рекомендацій, які відзначаються новизною щодо стану, тенденцій і перспектив наукових досліджень в процесі правового регулювання екологічних відносин в цілому та відносин в сфері поводження з відходами зокрема. Таким чином, новизна дисертації виявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому вирішенні наукового завдання. Дисертаційна робота має завершену форму, логічно послідовна, виконана творчо і грамотно, що і дозволило дослідити поставлені завдання й сформулювати цінні для теорії та практики екологічного права висновки.

1. Визначальним для змісту роботи та обґрунтованим є авторський висновок щодо того, що інтегрована (єдина, загальна) ціль законодавства про відходи полягає у забезпеченні підвищення та оптимального поєднання екологічної, економічної й соціальної ефективності поводження з відходами шляхом правового впливу на відповідні відносини.

Такий підхід зумовив цілий ряд надзвичайно цікавих авторських позицій в роботі, які вирізняються оригінальністю та новизною, зокрема щодо організаційно-розпорядчих та інституційно-функціональних засад реалізації правовідносин в досліджуваній сфері.

2. Заслуговує на підтримку і авторська позиція про те, щоб «у структурі тягаря власності на відходи вирішальну роль відіграють активні обов'язки, які передбачають здійснення власником певних позитивних дій; власник відходів є перш за все зобов'язаним, а не управомоченим суб'єктом», а також висновок про те, що: «право власності на відходи є змішаною категорією, яка поєднує у певній пропорції і приватно-правові, і публічно-правові начала з вираженням превалюванням останніх».

3. Актуальними та такими, що відповідають сучасним правовим реаліям видаються й сформульовані в дисертації висновки щодо напрямів вдосконалення адаптації законодавства України про відходи до права ЄС, а саме: 1) зміцнення планових засад відповідного процесу шляхом виключення явища позапланової (оперативної) адаптації та 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.

4. Слід підтримати авторську пропозицію щодо доповнення Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, запобіжними заходами щодо відходів, у т. ч. впровадженням без- або маловідходних технологій і систем та пропозиція щодо доповнення системи джерел фінансування у сфері поводження з відходами підсистемою спеціальних цільових фондів, метою створення яких є фінансова підтримка вирішення першорядних і найбільш ресурсоємних проблем в означеній сфері.

5. Актуальною та такою, що може бути підтримана значною кількістю науковців є авторська позиція про необхідність безпосереднього закріплення принципу відшкодування шкоди, завданої операціями зі збирання, перевезення, утилізації та видалення небезпечних відходів, без вини її заподіювача та нормативне закріплення спрощеного механізму компенсації шкоди, завданої внаслідок діяльності в сфері поводження з відходами, як такої, що має ознаки джерела підвищеної небезпеки.

6. Заслуговує на підтримку позиція дисертанта в частині поводження з медичними відходами, зокрема про необхідність диференційованого підходу в сфері ліцензування поводження з небезпечними медичними відходами та обґрунтування: 1) здійснення ліцензування операцій зі збирання, сортування, маркування, знезараження, транспортування та перенесення названих відходів у межах медичного закладу, де вони утворюються, у рамках господарської діяльності з медичної практики; 2) здійснення ліцензування

операцій із видалення та утилізації відходів такої категорії у межах господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, але із закріпленням додаткових технологічних, організаційних і кадрових вимог до здійснення цих операцій у відповідних ліцензійних умовах.

7. Має практичне значення та спрямування й висновки Олександра Андрійовича Трегуба щодо дуалістичного правового режиму мінеральних відходів у складі техногенних родовищ корисних копалин, який поєднує правовий режим корисних копалин з елементами правового режиму відходів.

8. Обґрунтованими, слушними й своєчасним є пропозиції дисертанта в частині застосування механізмів державно-приватного партнерства як невід'ємної складової ефективної політики в сфері поводження з відходами, необхідність розширення можливостей укладення та реалізації концесійних договорів, перспектив розроблення й затвердження примірних концесійних договорів щодо поводження з окремими потоками відходів.

Дисертація містить цілу низку інших напрацювань теоретичного та практичного характеру, які заслуговують на урахування в процесі нормотворчості й можуть бути використані вченими та практичними працівниками в роботі, спрямованій на подальший розвиток та вдосконалення правового регулювання відносин в сфері поводження з відходами. Крім того, результати дослідження мають теоретичне та практичне значення для фахівців інших наукових спеціальностей, в т.ч. не юридичних, які досліджують питання поводження з відходами, особливості їх правового режиму та тенденції розвитку регулювання в цій сфері.

Підкреслюючи в цілому високий науковий рівень виконаної роботи водночас варто зауважити *на окремих положеннях, висновках і пропозиціях дисертаційного дослідження Трегуба Олександра Андрійовича з якими важко погодитися, які мають дискусійний характер, або ж потребують додаткового наукового обґрунтування.*

1. В підрозділі 1.1. роботи дисертант досліджує термінологічні проблеми та формулює власне авторське визначення поняття відходи.

Підтримуючи в цілому прагнення до юридичної визначеності та уніфікації правової термінології слід відмітити, що автор вдається до не виправданої деталізації терміну та його складових, прагнучи надати йому універсальність. Однак, більш доцільним вбачається використання загального «відходи» в тому контексті в якому воно використовується у Директиві ЄС про відходи або Законі України «Про відходи», а подальше розширене тлумачення та диференціація понять повинна відбуватись на рівні виділення окремих потоків відходів.

Вбачається, що саме цей підхід сприяв би й більш конкретним висновкам щодо формування сучасної та перспективної системи законодавства про відходи (підрозділ 1.3.) та забезпечив би розгляд її як цілісної структури, яка здатна забезпечити комплексне, безпечне та ефективне поводження з відходами.

2. В підрозділі 1.2. роботи Трегуб Олександр Андрійович висловлює цікаві позиції щодо статусу безхазяйних відходів. Разом з тим, не можна повністю погодитись із висловленою ним позицією про те, що територіальні громади або держава стають власниками безхазяйних відходів лише у випадку, якщо набули відповідне право на них у порядку, встановленому законом.

Автор доходить такого висновку розглядаючи ознаку «безхазяйності» скоріше як право на отримання права, в той час коли концепція законодавства про відходи базується на обов'язку прийняти це право, є підставою для здійснення широкого спектру організаційно-розпорядчих дій та, фактично, є покладенням тягаря вирішення проблем поводження з такими відходами як результату неефективної політики органів державної влади та місцевого самоврядування.

3. В підрозділі 2.2. «Функціонально-правове забезпечення поводження з відходами» дисертант пропонує запровадити Державний кадастр відходів та обґрунтовує його структуру як єдиної геоінформаційної системи державного

обліку з виділенням у ньому п'яти окремих елементів (банків даних) з віднесенням питань його формування й ведення до компетенції Мінприроди.

Разом з тим, автор сам вказує на обмеженість, насамперед, інституціональну цього Міністерства та наголошує на необхідності змін у структурі та шатному розписі Мінприроди, що здатні забезпечити високий рівень ефективності виконання вказаних функцій, перетворення управління поводження з відходами та екобезпеки на департамент та виокремлення у ньому декількох відділів (3-4), призначених для здійснення функцій. У випадку покладення на це міністерство завдань із ведення Державного кадастру відходів це навантаження суттєво збільшиться, а, в умовах відсутності територіальних підрозділів, і організаційно ускладниться.

4. В підрозділі 2.3. «Економіко-правове забезпечення поводження з відходами» Трегуб Олександр Андрійович досліджує широкий спектр питань, які повинні забезпечити ефективність поводження з відходами за рахунок використання економічних засобів. Зазначена складова повинна стати одним із дієвих факторів впливу на суб'єктів поводження з відходами та забезпечити фінансування державної політики в цій сфері.

Разом з тим, автору слід більш чітко визначитись із своєю позицією щодо існування та функціонування спеціальних фондів в сфері поводження з відходами оскільки, з одного боку, він наголошує на неприйнятності створення цільового Фонду поводження з відходами, Фонду/фондів управління промисловими відходами як елементів збільшення ефективності фінансування у сфері поводження з відходами, а з іншого пропонує створити підсистему спеціальних цільових фондів. Критерії ж виділення таких фондів (першорядність та ресурсоємність проблеми) залишаються досить нечіткими.

5. В підрозділі 3.1. «Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами» дисертантом пропонується надати Держекоінспекції та її новоствореним міжрегіональним територіальним органам повноваження визначати у разі необхідності клас небезпеки відходів, якщо такий клас не визначено їх виробником.

Разом з тим, вбачається, що така пропозиція видається сумнівною та містить елемент дискреційних повноважень, який може мати корупційну складову. Фактично автором запропоновано, що орган, який здійснює правозастосування фактично сам визначає фактори які впливають на наявність або відсутність порушення. Таким чином, створюються умови правової невизначеності в яких суб'єкта поведження з відходами може бути притягнуто до відповідальності за дії чи бездіяльність, які на момент їх здійснення не мали ознак порушення. З цієї точки зору було би більш доцільним надавати повноваження щодо визначення класу відходів Мінприроди, встановити вимоги щодо обов'язку підготовки та подання відповідної документації для визначення класу небезпеки на суб'єкта господарювання, а за підрозділами екоінспекції залишити повноваження щодо контролю виконання цього обов'язку.

6. В підрозділі 3.3. «Правове забезпечення поведження з мінеральними відходами» дисертантом розробляється доволі цікава позиція щодо визначення правового статусу техногенних родовищ корисних копалин. В цілому позиція заслуговує на всебічну підтримку і в частині необхідності регламентації статусу таких відходів, і в частині створення механізмів поведження із ними.

Однак, вбачається, що видобуті корисні копалини, а також відходи їх переробки не мають статусу природного ресурсу, є матеріальними цінностями, а отже їх віднесення до права власності Українського народу є сумнівним. В теорії екологічного права право власності Українського народу є особливою правовою категорією яка має скоріше ідеологічний, суспільно-політичний характер, аніж є конкретною формою права власності (див., наприклад, роботи В.В. Носіка, І.М. Перчеклій), стосується виключно природних ресурсів (стаття 13 Конституції України), Український народ не віднесено до суб'єктів права власності на відходи (стаття 9 Закону України «Про відходи»).



Таким чином, підтримуючи в цілому необхідність правового регулювання поведження з мінеральними відходами, видається сумнівним віднесення їх до об'єктів права власності Українського народу та запропоновані автором механізми передачі їх у власність Українського народу за рішенням суду.

Втім вказані зауваження підтверджують складність та багатоаспектність теми обраної для дисертаційного дослідження, є елементом наукової дискусії або мають рекомендаційний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, теоретичне і практичне значення отриманих в ньому результатів та не знижують науковий рівень роботи.

**Наукове та практичне значення роботи** полягає у тому, що сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні положення, висновки та пропозиції орієнтовані на вирішення конкретних завдань, пов'язаних з правовим регулюванням поведження з відходами на сучасному етапі, їх інтеграції до структури екологічних відносин, створення ефективної організаційно-управлінської системи їх забезпечення. Крім того, результати дисертаційного дослідження доцільно впровадити як у нормотворчій та організаційно-управлінській діяльності уповноважених суб'єктів, так і навчальній діяльності та окремому монографічному дослідженні.

**Повнота викладення матеріалів в публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Наукові положення, висновки пропозиції та рекомендації, що сформульовані у дисертації, достатньо повно відображені в опублікованих працях дисертанта та доступні в мережі Internet для ознайомлення з ними наукової спільноти та широкого загалу осіб, яких може зацікавити зазначена проблематика, а також забезпечують дотримання вимог щодо публічності отриманих результатів та їх відображення в тексті роботи.

Повний текст як роботи, так автореферату розміщені на сайті Інституту економіко-правових досліджень НАН України. При цьому структурно текст і

зміст автореферату точно відповідає змістові дисертації, дає повне і переконливе уявлення про наукову цінність і наукову значущість дисертації та виконану роботу.

З урахуванням вищевикладеного можна зробити висновок, що дисертація **Трегуба Олександра Андрійовича** на тему «**Правове забезпечення поводження з відходами**» є самостійною, завершеною кваліфікаційною науковою працею у вигляді спеціально підготовленого рукопису, що містить науково обґрунтовані теоретичні результати, наукові положення із відповідним рівнем новизни і цінністю для теорії екологічного, а також суміжних галузей права, практики застосування законодавства в цих сферах, характеризується єдністю змісту і свідчить про особистий внесок дисертанта в науку. Зазначена робота подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук та відповідає спеціальності: 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право», виконана згідно з вимогами п. 9, 11 Порядку присудження наукових ступенів, а її автор **заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук.**

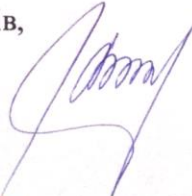
Офіційний опонент:

завідуючий кафедрою

цивільного, господарського та екологічного права

Університету митної справи та фінансів,

кандидат юридичних наук, доцент



**В.А. Зуєв**

Підпис **ЗУЄВА В.А.** засвідчую

Вчений секретар

Університету митної справи та фінансів



**Т.М. Брус**