

В І Д Г У К

**офіційного опонента на дисертацію Трегуба Олександра Андрійовича
«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**

Тема роботи Трегуба Олександра Андрійовича є актуальною та представляє значний науковий інтерес. Адже відходи, як продукт життєдіяльності людини, продовжують залишатися джерелом негативних впливів на довкілля. Оскільки гострота проблема поводження з відходами не спадає, то це зумовлює постійну увагу науковців до її дослідження з метою пошуку ефективних засобів її вирішення, у тому числі правових. Кількість таких досліджень постійно зростає, але те, що здійснено Трегубом Олександром Андрійовичем, не губиться серед них, відрізняється своїми підходами до аналізу правового регулювання відносин, що виникають у процесі поводження з відходами. Аналіз дисертаційного дослідження свідчить, що автор вільно орієнтується у складних питаннях здійснення заходів щодо запобігання утворенню відходів, організації їх збирання, перевезення, перероблення, утилізації, знешкодження і захоронення тощо, та вміло вишукує питання, які мало досліджені, потребують особливої уваги, стосуються ключових моментів правової регламентації дотримання правил екологічної безпеки при поводженні з відходами, забезпечення повного збирання і своєчасного знешкодження та видалення відходів, а також організації управління у даній сфері суспільних відносин, здійснення заходів реагування на порушення законодавства про відходи.

Важливо зазначити, що дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України (теми: «Правові засади регіоналізації державного управління економікою»; «Розвиток правової моделі енергетичного простору України»).

Як зазначається у «Вступі» дисертації метою цього дисертаційного дослідження є розробка й обґрунтування нових пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення поводження з відходами.

Відповідно до цієї мети у роботі послідовно розглядаються: поняття відходів та поводження з відходами; право власності на відходи; нормативно-правова основа поводження з відходами. Також досліджуються види правового забезпечення поводження з відходами, включаючи організаційно-правове, функціонально-правове, економіко-правове забезпечення поводження з відходами та юридичну відповідальність за правопорушення у даній сфері. Окрім того, досліджуються питання правового забезпечення поводження з окремими видами відходів - небезпечних, побутових та мінеральних.

Використані у роботі методи дослідження дозволили з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду проаналізувати усі важливі аспекти правового регулювання поводження з відходами в Україні та зробити висновки, що характеризуються новизною, заслуговують на увагу.

Зокрема, цікавим з наукової точки зору є аналіз розвитку наукової юридичної думки щодо розуміння поняття відходи, становлення цього поняття у законодавстві та запропонований автором уточнений варіант цього поняття, за яким під відходами розуміються «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». Також заслуговує на увагу запропоноване уточнення поняття «поводження з відходами» (*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*), яке порівняно з чинним є більш

лаконічним і, разом із тим, інформаційно повним з точки зору визначення основного складу операцій з поводження з відходами.

Слід підтримати пропозицію дисертанта щодо закріплення поняття «відходи» винятково у Законі про відходи та встановлення правила, за яким у разі вживання цього поняття у інших нормативно-правових актах, останні мають робити відсилання до Закону про відходи (с.40). Реалізація цієї пропозиції сприятиме забезпеченню єдності і узгодженості термінології законодавства про відходи та її одноманітного розуміння.

Обґрунтованою є й пропозиція щодо такого напрямку удосконалення адаптації законодавства України про відходи до права ЄС, як зміцнення планових засад відповідного процесу шляхом виключення явища позапланової (оперативної) адаптації та узгодження між собою різних планів з адаптації за строками виконання запланованих заходів (ст. 81).

Поглибленому розумінню сутності права на відходи сприяє розгляд у дисертації теоретичних положень з цього питання, зокрема, змісту і співвідношення прав та обов'язків власника відходів та обґрунтування висновків щодо удосконалення окремих аспектів реалізації (набуття, припинення) права власності у даній сфері (зокрема, щодо удосконалення порядку визначення власників безхазяйних відходів, а також щодо визнання нікчемною відмову від права власності на відходи).

Цілий ряд пропозицій у дисертації стосуються удосконалення повноважень центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у даній сфері. Серед них заслуговують уваги ті, що стосуються передачі органам місцевого самоврядування повноважень у сфері поводження з відходами у рамках децентралізації, уточнення повноважень Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у сфері поводження з відходами, утворення Наукового банку сталого поводження з відходами з віднесенням його формування і ведення до компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України та ін.

В дисертації зроблено багато пропозицій, які є корисними для законотворчої практики, можуть бути використані, зокрема, при удосконаленні Закону України «Про відходи» (наприклад, щодо уточнення предмету регулювання цього Закону).

Варто також підтримати пропозиції щодо формування в Україні Державного кадастру відходів як єдиної геоінформаційної системи державного обліку у сфері поводження з відходами та його поділ на п'ять структурних елементів (банків даних) із відповідним складом відомостей, що необхідно до них включати. Це зробить більш ефективною систему обліку у даній сфері та забезпечення інформацією про відходи заінтересованих суб'єктів.

В роботі ретельно проаналізовано механізм економіко-правового регулювання поводження з відходами, що дозволило зробити обґрунтовані пропозиції щодо його удосконалення (йдеться, зокрема, про: включення до переліку природоохоронних заходів, що здійснюються за рахунок коштів Державного фонду та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, запобіжних заходів щодо відходів; включення 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; внесення до паспорту місць видалення відходів відомостей про ризик забруднення атмосферного повітря або водних об'єктів, що впливають на можливість застосування трикратного розміру ставки податку за розміщення відходів; диференціювання ставок податку за розміщення відходів залежно від підвиду, морфологічного складу або фізико-хімічного стану побутових відходів; використання пільг для заохочення платників відповідного податку щодо будівництва об'єктів оброблення та утилізації побутових відходів тощо).

Заслуговують на увагу також пропозиції, що стосуються уточнення правового режиму мінеральних відходів (обґрунтовано поєднання щодо таких відходів правового режиму корисних копалин з елементами правового

режиму відходів), удосконалення ліцензування діяльності з поводження з небезпечними медичними відходами шляхом конкретизації, розробці та затвердження примірних концесійних договорів на створення, поліпшення або експлуатацію різних об'єктів поводження з побутовими відходами та інші рекомендації та пропозиції, що містяться у дисертації.

Можна констатувати, що дана дисертація є завершеною монографічною працею, в якій отримані нові обґрунтовані результати. Положення, які винесені на захист, значно розширюють і поглиблюють теорію екологічного права в частині регулювання відносин, що виникають у зв'язку з поводженням з відходами.

Висновки та рекомендації, які сформульовані в дисертації, можуть бути використані у викладацькій і науково-дослідній діяльності, при підготовці навчальних посібників та у законотворчій діяльності, а також у правозастосовній діяльності правоохоронних органів та практичній діяльності у сфері поводження з відходами.

Втім, як будь-яке наукове дослідження робота Трегуба Олександра Андрійовича не позбавлена певних недоліків.

Так, у даній роботі бажано було б побачити більш системний аналіз розвитку правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами. Те, що запропоноване у підрозділі 1.3. «Нормативно-правова основа поводження з відходами», дає надто загальне уявлення про склад нормативно-правових актів, які регламентують діяльність з поводження з відходами. У ньому, зокрема, чомусь не згадується Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.55), який ще в далекому 1991 році визначив проблему охорони довкілля від відходів як одну з пріоритетних у сфері взаємодії суспільства і природи. Не згадуються у підрозділі 1.3. «Нормативно-правова основа поводження з відходами» й деякі інші законодавчі акти, що чинять регламентуючий вплив на вирішення екологічних та інших аспектів поводження з відходами, про існування яких можна здогадатися лише з формулювання, за яким «зазначені відносини

регламентуються також іншими актами екологічного, господарського, земельного, енергетичного й іншого законодавства у рамках ширшого предмета та сфери в цілому» (с.64).

При цьому використання у тому контексті, що запропонований у дисертації, терміну «основний масив нормативно-правових актів», що регулюють відповідні відносини (ст. 64), лишає за межами цього «масиву» Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.55), з його базовими положеннями з відповідного питання, та інші акти природоресурсного законодавства (Водний кодекс України, Кодекс України про надра, Закон України «Про охорону атмосферного повітря»). Це, хай і не прямо, а опосередковано, нівелює їх значення у регулюванні відповідних суспільних відносин. З цим не можна погодитися. Вважаємо, що таке зауваження не виникло б, якби група нормативно-правових актів, «виключним або переважним призначенням яких є регулювання відносин у сфері поводження з відходами» була визначена як спеціальні нормативно-правові акти. Це б дозволило більш чітко розставити акценти у визначенні ролі відповідних нормативно-правових в регулюванні даного роду суспільних відносин.

Сприяло б посиленню теоретичного рівня цієї роботи висвітлення в ній власної позиції автора щодо формування права поводження з відходами як підгалузі екологічного чи господарського права. У дисертації нажалі лише констатується наявність такої проблеми та досліджень щодо її вирішення, але не зроблена спроба прийняти участь у науковій дискусії з приводу формування «права поводження з відходами» (с. 66). Це до певної міри збіднює це дисертаційне дослідження.

У роботі нерідко згадуються (до них звертається автор) проекти законодавчих актів з питань поводження з відходами. Це свідчить про те, що дисертант тримає руку на пульсі розвитку законодавства у даній сфері, уважно відслідковує і враховує у своїй науковій діяльності усі зміни у цьому законодавстві, які намічаються та здійснюються. Разом із тим, при

ознайомленні з відповідними положеннями дисертації, виникає питання про загальну оцінку основних тенденцій законотворення у даній сфері. Зауважимо, що на даний час акцент у цьому питанні робиться на спробі оновити чинний Закон України «Про відходи» шляхом опрацювання його нової редакції (проект за реєстр. № 6602 від 21.06.2017 та ін.). Проте була спроба запровадити кодекс про відходи. Наприклад Кабінетом Міністрів України вносився до Верховної Ради України проект цього кодексу за реєстр. № 2042 від 30.07.2002. Він не отримав підтримки у парламенті. Виникає питання: а чи не слід було б повернутися до ідеї розробки та прийняття кодексу про відходи, який дозволив би звести у один блок численні нормативно-правові акти з питань поводження з відходами, усунути суперечності та неузгодженості у даній сфері законодавчого регулювання і тим самим зробити суттєвий крок в розвитку відповідного законодавства. Бажано було б, щоб дисертант висловив з цього питання свою думку.

У процесі досліджень, які пов'язані з аналізом діяльності органів виконавчої влади в Україні, за правило, має братися до уваги така особливість розвитку системи цих органів, як знаходження у перманентному стані реформувань, що не забезпечує стабільність їх існування. Це стосується й даної роботи, особливо в тій частині, коли реформування відповідного органу виконавчої влади вже передбачається урядовими документами. Йдеться, зокрема, про Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 року № 616-р., згідно якої має бути ліквідована Держекоінспекція та її територіальні органи, а натомість утворена Державна природоохоронна служба. Процес цей вже розпочато. З огляду на це, враховуючи, що йдеться про радикальне оновлення системи державного контролю у даній сфері, утворення єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю), у дисертації варто було б «примірити» повноваження, що пропонуються дисертантом надати Державній

екологічній інспекції України та її територіальним органам (с.4 та ін.), на новий орган, передбачений зазначеною Концепцією, – Державну природоохоронну службу.

В роботі значна увага приділена дослідженню питання про відповідальність без вини за заподіяння шкоди діяльністю, пов'язаної з поводженням з небезпечними відходами (с.142-146). Проте, безпідставно у ньому не було звернуто уваги на Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (частина третя ст.69), який таку відповідальність передбачає. За цим Законом відповідальність без вини (т. з. об'єктивна відповідальність) може бути застосована до осіб, що володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки. До таких джерел, згідно з пунктом 11 Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808, належить поводження з небезпечним відходами (збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізація, видалення, знешкодження і захоронення) та поводження з побутовими відходами (оброблення, перероблення, утилізація, знешкодження і захоронення). Цивільна відповідальність без вини настає у разі, коли відповідні особи не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих. Зазначене положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» узгоджується з положенням частини 5 ст.1187 Цивільного кодексу України, за яким «Особа, яка здійснює діяльність, що є джерелом підвищеної небезпеки, відповідає за завдану шкоду, якщо вона не доведе, що шкоди було завдано внаслідок непереборної сили або умислу потерпілого». У відповідних випадках ці положення зазначених кодексів мають враховуватися при застосуванні ст.43 Закону України «Про відходи», яка встановлює, що шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про відходи, має відшкодовуватися в порядку і розмірах, встановлених законодавством України. З огляду на наявність такого кореспондуючого

положення, внесення до ст.43 Закону України «Про відходи» змін з питань застосування відповідальності без вини, запропонованих дисертантом, виглядає дискусійним. Втім, за усіх обставин пропозиція щодо внесення змін до того чи іншого законодавчого положення має завершатися підготовкою проекту нової редакції відповідної статті, до якої пропонується внести зміни. У дисертації цього не зроблено. Не можна також не звернути увагу й на те, що у висновках до розділу 2 та у загальних висновках дисертації відповідна пропозиція викладена у редакції, яка не дає уявлення про її конкретне наповнення, може призвести до викривленого уявлення про її реальний зміст. Адже у відповідних висновках йдеться про «безпосереднє закріплення принципу відшкодування шкоди, завданої операціями зі збирання, перевезення, утилізації та видалення небезпечних відходів, без вини її заподіювача» (с.149 та ін.). Між тим, принципи у даній сфері це керівні засади, на яких має ґрунтуватися державна політика з питань поводження з відходами. Склад цих принципів закріплено у частині першій ст. 5 Закону України «Про відходи». Тож виникає питання: що саме має на увазі дисертант - безпосереднє закріплення у зазначеному Законі відповідного принципу чи внесення змін до його (Закону) положень з питань відшкодування шкоди.

Наведені зауваження у цілому мають дискусійний, рекомендаційний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації Трегуба Олександра Андрійовича, яка складається з трьох розділів, у першому з яких досліджуються теоретико-правові засади поводження з відходами, у другому – характеристика видів правового забезпечення поводження з відходами, у третьому – правове забезпечення поводження з окремими видами відходів, й написана на належному науково-теоретичному рівні.

В ній проаналізована велика кількість відповідних джерел права, а також роботи відомих учених, присвячених дослідженню проблем правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами, сформульовані численні рекомендації по вдосконаленню відповідного законодавства.

Основні наукові результати дисертації достатньо повно викладені у фахових наукових виданнях з юридичних наук, а також у тезах виступів і доповідей за результатами конференцій.

Автореферат дисертації відображає зміст основних положень дисертації.

Можна констатувати, що за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю й достовірністю, науковою й практичною значущістю отриманих результатів, повнотою їх викладення в опублікованих дисертантом наукових працях, а також за оформленням дисертація відповідає вимогам, які встановлені в пунктах 9 і 11 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, і які висуваються до кандидатських дисертацій.

Загальний висновок.

Дисертація «Правове забезпечення поведінки з відходами» є завершеною кваліфікаційною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що у сукупності вирішують наукову задачу, яка має суттєве наукове й практичне значення для розвитку науки екологічного права, відповідає вимогам до кандидатських дисертацій, а її автор – Трегуб Олександр Андрійович на основі публічного захисту заслуговує присудження йому ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право.

Офіційний опонент –

ректор

Луганського державного університету імені Є.О. Дідухи

внутрішніх справ імені Е.О. Дідухи

доктор юридичних наук, професор



В.М. Комарницький