

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Мацелик Тетяни Олександрівни – на дисертацію Антонової Тетяни Леонтіївни «Адміністративно-правове регулювання поводження з відходами», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Спрямованість розвитку України, як сучасної правової держави на інтеграцію з ЄС, вимагає гармонізації українського законодавства з європейськими та міжнародними стандартами, адаптації положень нормативно-правових актів, у тому числі й щодо відходів. Тому вирішення проблеми поводження з відходами на державному рівні має здійснюватись, насамперед, шляхом упровадження ефективного законодавчого регулювання, яке повинно будуватись з урахуванням національних особливостей та позитивного досвіду зарубіжних країн. Адже світова спільнота проводить колосальну роботу щодо захисту довкілля. Тільки в ЄС прийнято понад 90 директив у сфері екології, які стосуються генеральної політики ЄС щодо охорони навколишнього середовища, якості води, якості повітря, промислових ризиків і біотехнології, відходів, шумів.

Варто відзначити, що практика поводження з відходами в Україні знаходиться на низькому технологічному рівні та орієнтована на захоронення; обмежена в підходах до прийняття комплексних рішень; обмежена в фінансових ресурсах, а також в досвіді і технічних знаннях щодо інноваційних технологій. Необхідно усунути ці недоліки і сформувані більш обґрунтований, ефективний і впевнений підхід до управління побутовими відходами, який належним чином використовуватиме наявні можливості і технології, щоб забезпечити ефективну комплексну інфраструктуру поводження з побутовими відходами. У перспективі, Україна має відійти від використання полігонів для видалення відходів як єдиного шляху поводження з побутовими відходами і рухатися в напрямку сортування таких відходів і розділення їх на потоки для повторного використання, перероблення або утилізації з видаленням залишкових відходів

ВДЗР НАВС		
Вх. №	4603	
"08"	09	20 17 р.
кількість аркушів:		
осн. док.	8	додаток -

на «регіональні» полігони, які відповідають вимогами ЄС.

Водночас сьогодні адміністративно-правовому регулюванню поведінки з відходами присвячено недостатньо уваги в монографічних дослідженнях, в існуючих наукових працях ці питання розглянуто лише фрагментарно. У науці адміністративного права комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання поведінки з відходами залишився взагалі поза увагою.

Таким чином, недостатня розробленість на теоретичному рівні цієї проблематики, наявність правових прогалин, а також необхідність проведення комплексного правового дослідження зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

З огляду на викладене, а також зважаючи на відсутність комплексних монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики в науці адміністративного права, необхідність реформування діючого законодавства у цій сфері та активізації відповідної законопроектної роботи, тема дисертаційного дослідження Антонової Т.Л. є актуальною та своєчасною.

Достовірність та об'єктивність результатів, отриманих дисертантом, забезпечується:

– по-перше, застосуванням сучасних методів правових досліджень, зокрема таких, як логіко-семантичний, діалектичний, системно-структурний, структурно-функціональний, порівняльно-правовий, соціологічний, статистичний, документального аналізу, компаративний тощо;

– по-друге, використанням вітчизняної та зарубіжної наукової, нормативної та публіцистичної літератури, статистичних даних, інформаційних матеріалів щодо практики застосування відповідного законодавства тощо.

Варте уваги намагання Т.Л. Антонової працювати на різних рівнях наукового дослідження – від фундаментального до науково-прикладного. Кількість та якість використаних матеріалів, докладність їх аналізу створює передумови для забезпечення достатнього рівня достовірності та обґрунтованості дисертаційної роботи.

Досить важливим елементом дослідження, який свідчить на користь його

результатів, є використання соціологічних методів дослідження, зокрема анкетування. Результати проведеного автором анкетування, коло та кількість опитаних осіб підтверджують правильність окремих висновків, зроблених у дисертації. Крім того, вони покладенні в основу пропозицій щодо забезпечення практичної реалізації результатів дослідження.

Рецензоване дослідження тісно корелюється з положеннями Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI; Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку України 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015; постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р., відповідає Пріоритетним напрямам наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затвердженим наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275, основним напрямом наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2014–2017 рр.

Дисертаційне дослідження є логічним і таким, що відповідає меті та завданням, а його цілісність забезпечується належним структуруванням матеріалу.

У цьому контексті необхідно відмітити, що авторські напрацювання Т.Л. Антонової ґрунтуються як на положеннях науки адміністративного права та нормах чинного законодавства України, так і на показниках вітчизняного й зарубіжного досвіду.

Унаслідок чого результатам дисертаційного дослідження Т.Л. Антонової притаманний належний рівень наукової новизни. Положення з різним ступенем наукової новизни містяться у всіх трьох розділах дисертації.

Авторка цілком логічно починає дисертаційне дослідження з визначення впливу відходів як фактору забруднення НПС та порушення екологічної безпеки держави; розкриття поняття та змісту операцій пов'язаних з поводженням з відходами; визначення засад державної політики щодо поводження з відходами в розділі 1 дисертаційного дослідження.

Варто підтримати пропозицію дисертантки (С.88) розглядати поводження з відходами в двох аспектах: 1) як діяльність, що спрямована на виконання певних операцій, котрі полягають в запобіганні утворенню, збиранні, перевезенні, сортуванні, зберіганні, обробленні, переробленні, утилізації, видаленні, знешкодженні, захороненні відходів; контролі за вище названими операціями та нагляді за місцями видалення відходів; 2) як процес, тобто сукупність дій, які вчиняються суб'єктами публічної адміністрації, що направлені на створення, організацію та забезпечення виконання певних операцій з метою надання своєчасних, постійних, якісних послуг в сфері поводження з відходами.

Логічним виглядає обґрунтування необхідності формування Стратегії поводження з відходами на період 2017-2025 рр., при цьому, даний документ повинен визначати особливості поводження з комунально-побутовими відходами, сільськогосподарськими відходами, радіоактивними відходами, виробничими відходами (проект розроблено автором і наведено в додатках до дисертації).

У другому розділі визначено механізм адміністративно-правового регулювання поводження з відходами шляхом розкриття змісту поняття та елементів механізму адміністративно-правового регулювання поводження з відходами.

Автором визначено, що механізм адміністративно-правового регулювання поводження з відходами – це система адміністративно-правових засобів, які використовуються для регулювання суспільних відносин в сфері поводження з відходами компетентними суб'єктами публічної адміністрації з метою мінімізації утворення, зменшення кількості відходів та очищення місць видалення відходів, розвитку системи рециклінгу відходів, охорони навколишнього природного середовища (С.162).

Заслуговує на увагу аналіз дисертанткою повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у зазначеній сфері та визначення проблем до яких призводить їх дублювання, що як

результат створює: по-перше, «перекидуванню» обов'язків від одного органу на інших, що в свою чергу, сприяє плутанині у визначенні відповідальної особи за невиконання чи неналежне виконання повноважень, які дублюються; по-друге, недоцільному розподіленню коштів місцевого бюджету на одні і ті ж самі потреби, однак які виконуються не одним органом, а паралельно двома; по-третє, невиконанням повноважень, коли обидва органи сподіваються, що відповідний обов'язок виконає інший суб'єкт; по-четверте, спричиняє втручання одних органів у справи інших.

Третій розділ присвячений дослідженню особливостей здійснення контролю і нагляду в сфері поводження з відходами, а також засадами інституту адміністративної відповідальності в досліджуваній сфері.

Запропоновано доповнити Закон України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про органи місцевого самоврядування» та передбачити, що місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати нагляд за дотриманням вимог законодавства в сфері поводження з відходами.

Наукове та практичне значення представленої дисертації полягає в тому, що викладені в ній висновки та пропозиції можуть бути використані у: *правозастосовній діяльності* - запропоновані автором пропозиції щодо удосконалення норм чинного законодавства сприяють реалізації положень Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю в частині забезпечення прав осіб з інвалідністю та екологічно чисте навколишнє природне середовище та природні ресурси (акт впровадження Адміністрації Президента України від 06 червня 2017 р. № 36-01/43); *практичній діяльності* в частині щодо порядку притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень в сфері поводження з відходами (акт Міністерства внутрішніх справ України від 31 травня 2017 року); *навчальному процесі* – при підготовці лекцій, методичних рекомендацій, тестових завдань і дидактичних матеріалів з адміністративного права, публічного адміністрування (акт впровадження Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова від 01 червня

2017 р. № 1-06/17).

Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Основні теоретичні положення і висновки дослідження викладено в тринадцяти наукових публікаціях, з яких шість надруковано в наукових фахових виданнях, затверджених МОН, одна – у зарубіжному виданні, семи тезах – у збірниках наукових праць за матеріалами наукових та науково-практичних конференцій (С. 9 дисертації).

Основні положення, висновки й рекомендації, що містяться у дисертації, повністю відображено в авторефераті.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи позитивно рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність певних недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів, які мають своїм наслідком такі зауваження.

1. У процесі дослідження адміністративно—правового регулювання поведінки з відходами дисертантка неодноразово наголошує на необхідності врахування передового зарубіжного досвіду (С.55, 69, 159) разом з тим дисертаційне дослідження значно збагатили б пропозиції сформульовані на підставі закордонного досвіду щодо впровадження отриманих результатів такого досвіду в Україні.

2. На С. 207-208 дисертації авторкою виокремлено особливості адміністративно-правових відносин, що виникають в сфері поведінки з відходами. Разом з тим, досить протирічними вбачаються пункт 5: «ієрархічно дані відносини побудовані за принципом «влада - підпорядкування» та пункт 6: можуть мати реординаційний характер, тобто виникають за ініціативою будь-якої із сторін.

Не заперечуючи про можливість існування таких ознак, вважаю, що вони притаманні різновидам адміністративно-правових відносин в зазначеній сфері, а саме імперативний характер притаманний відносинам публічного управління, а реординаційний відносинам адміністративних послуг. В даному випадку, недоречно стверджувати про наявність цих ознак у всіх адміністративно-

правових відносинах у сфері поводження з відходами.

3. Підрозділ 3.1. дисертації має назву контроль і нагляд за поводженням з відходами. Разом з тим, в даному підрозділі розкрито поняття, ознаки, особливості контролю за поводженням з відходами, а також суб'єкти, які здійснюють контроль та види контролю в досліджуваній сфері. Однак, позиція дисертантки щодо питання нагляду в сфері поводження з відходами, чітко не прослідковується, так в роботі наведені визначення понять «нагляд» та «контроль» (С.19), наголошується на їх розмежуванні (С.20). В той час як на законодавчому рівні у зазначеній сфері ці поняття фактично ототожнюються та розглядаються через дужки «державний нагляд (контроль) (С.130-131), а на сторінці 184 дисертантка стверджує, що контроль можна розглядати як родове поняття, котре охоплює нагляд, в якості певного різновиду контролю. Нагляд є похідною складовою контролю із еластивими специфічними ознаками. Тому позиція авторки потребує конкретизації.

4. В дисертації автором визначено, що поводження з відходами є негативним фактором, який впливає на стан навколишнього природного середовища та екологічну безпеку держави. Разом з тим, автором ґрунтовно доведено, що вплив відходів на НПС є негативним фактором. Однак, в тесті роботи наведено зовсім мало аргументів стосовно впливу відходів на екологічну безпеку держави. Обґрунтуйте дане твердження.

5. В підрозділі 3.2 дисертації внесена пропозиція доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею «Порушення законодавства про поводження з відходами», яка передбачала б настання адміністративної відповідальності за порушення порядку та правил утилізації та захоронення відходів, перевезення, ввезення, вивезення відходів, експлуатації об'єктів зберігання та місць видалення відходів, а також порушення порядку ведення обліку та інвентаризації відходів. Разом з тим, авторці варто було звернути увагу на санкції за такі види проступків, визначити посадових осіб уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також органи уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення у

зазначеній сфері.

6. Розглядаючи суб'єктів адміністративного правопорушення у сфері поведінки з відходами дисертантка стверджує, що ними можуть бути як фізичні особи так і юридичні особи (С. 199). У зв'язку з чим виникає питання, яким нормативно-правовим актом, на думку дисертантки, має регулюватися адміністративна відповідальність юридичної особи та які види адміністративних стягнень варто до неї застосовувати, адже, як зазначає дисертантка, до юридичних осіб Законом України «Про відходи» передбачено – фінансові санкції (С. 193).

Водночас висловлені зауваження, насамперед, характеризують складність проблеми, що досліджується. Вони не мають істотного впливу на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Антонової Тетяни Леонтіївни.

ВИСНОВОК

Дисертаційне дослідження «Адміністративно-правове регулювання поведінки з відходами» є самостійною завершеною науково-дослідною працею, у якій наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягало в комплексному та правовому аналізі адміністративно-правового регулюванню сфери поведінки з відходами та виокремлення на цій основі відповідних теоретичних новел і практичних рекомендацій щодо вдосконалення низки положень нормативно-правових актів.

Дисертація відповідає вимогам, що пред'являються до відповідного різновиду наукових робіт у положеннях Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Антонова Тетяна Леонтіївна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Завідуюча кафедрою
господарського права та процесу
Університету державної фіскальної служби України
Д.Ю.Н., доцент**



Т.О. Мацелик