

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Волкової Юлії Анатоліївни на дисертацію Зайкової Лілії Миколаївни
«Адаптація законодавства України про відходи до законодавства країн
Європейського Союзу», подану на здобуття освітньо-наукового ступеня
доктора філософії зі спеціальності 081 «Право»**

Актуальність теми дисертації. Відповідно до статті 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, хоча це право не так просто забезпечити в сучасних умовах інтенсивної господарської діяльності з використанням різноманітної техніки, матеріалів, сировини, ресурсів, що часто призводить до негативного впливу на навколишнє природне середовище, що в тому числі проявляється у техногенному забрудненні земель. На сучасному етапі розвитку весь цивілізований світ докладає чималих зусиль для покращення діяльності із охорони навколишнього природного середовища, збереження і раціонального використання природних ресурсів. Наша держава, проголосивши курс на євроінтеграцію і підписавши Угоду про Асоціацію України з Європейським Союзом, взяла на себе відповідні зобов'язання і щодо адміністративно-правового забезпечення охорони навколишнього природного середовища та забезпечення раціонального використання природних ресурсів. Вдосконалення процесів адаптації законодавства України про відходи до законодавства країн Європейського Союзу необхідно розглядати як один із напрямів вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища.

Актуальність обраної теми дослідження кореспондується з вимогами реалізації Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» від 21 квітня 2011 року, де одним із вагомих чинників подолання кризового становища в економіці України є належне забезпечення потреб економіки в мінерально-сировинних ресурсах та ефективне їх використання.

З огляду на зазначене, актуальність теми та потреба в її комплексному дослідженні, необхідність наукового пошуку шляхів удосконалення адаптації законодавства України про відходи до законодавства країн Європейського Союзу, є обґрунтованими та не викликають сумнівів, що й обумовило вибір теми, визначило мету та завдання дисертаційного дослідження Л.М. Зайкової.

Дисертаційне дослідження пов'язано із забезпечення оптимальності реалізації положень Закону України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року № 820-р. «Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р «Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1134-р «Про схвалення Водної стратегії України на період до 2050 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1777-р «Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року» та ін.. Дисертаційне дослідження виконано до змісту наукової теми «Реалізація та захист майнових та немайнових прав приватної особи» (Юр-32 № д.р.0121U110613), яка здійснювалась на кафедрі цивільного, господарського та екологічного права Навчально-наукового інституту гуманітарних та соціальних наук Національного технічного університету «Дніпровська політехніка». Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» (протокол № 22 від 29 грудня 2019 року).

Належний ступінь обґрунтованості і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечується якісним використанням низки загальнонаукових і спеціальних методів пізнання, достатнім рівнем узагальнення теоретичних висновків і поглядів, викладених у вітчизняній та зарубіжній літературі, правових концепціях, ретельним

опрацюванням відповідних джерел адміністративного права, належною апробацією результатів дослідження і їх оприлюдненням відповідно до встановлених вимог.

Аналіз дисертації засвідчує, що на всіх етапах дослідження використовувалися різні сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Основним методом дослідження є загальнонауковий діалектичний метод, який дав змогу проаналізувати чинне законодавство про відходи та практику його застосування (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2). Метод порівняльного правового дослідження використано для аналізу міжнародного та європейського досвіду у сфері поводження із відходами (підрозділ 3.1). За допомогою конкретно-історичного методу простежено становлення та розвиток адміністративно-правового режиму управління відходами (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1). Методи системного та структурно-функціонального аналізу застосовано під час розгляду особливостей здійснення адміністративних процедур у сфері використання відходів в Україні (підрозділи 2.1, 2.2). Методи класифікації та групування уможливили визначення загальних ознак та рис відходів як об'єкта адміністративно-правового режиму (підрозділи 1.1, 1.2, 3.2). Використання функціонального методу дало змогу дослідити діяльність суб'єктів адміністративно-правового режиму управління відходами як спосіб реалізації їхньої компетенції (підрозділи 2.1, 2.2, 3.2).

Мета дисертаційного дослідження полягає у встановленні змісту адаптації законодавства України про відходи до законодавства країн Європейського Союзу на підставі здійсненого аналізу системи нормативно-правових актів України, актів міжнародно-правового регулювання та актів ЄС.

Структура роботи складається зі вступу, трьох розділів, які містять 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків, що дозволяє досягти обраної мети та виконати поставлені завдання. Джерельну базу дослідження можна вважати цілком репрезентативною, в процесі виконання дисертаційної роботи автором опрацьовано достатню кількість наукових та

нормативних джерел, всього 234 найменування. Нормативною базою даного дослідження стало чинне законодавство України з питань адаптації законодавства України про відходи до законодавства країн Європейського Союзу на підставі здійсненого аналізу системи нормативно-правових актів України, актів міжнародно-правового регулювання та актів ЄС, зокрема, Конституція України, закони України, нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади тощо.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, акумульовані Державною службою статистики України за період 2018–2023 рр., інформація Єдиного державного реєстру судових рішень України та офіційних електронних ресурсів Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державної служби геології та надр України та інших суб'єктів владних повноважень, а також результати проведеного контент-аналізу адміністративних спорів, що виникають у сфері поводження із відходами.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань, самостійністю і цілісністю проведеного дослідження, що дозволило досягти поставленої мети, виконати дослідницькі задачі і повністю розкрити тему дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших комплексних монографічних досліджень, присвячених дослідженню проблематики адаптації законодавства України про відходи до законодавства країн ЄС у сфері управління відходами в Україні.

У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано ряд нових теоретико-практичних положень, висновків та пропозицій, запропонованих особисто здобувачем.

Зокрема, дисертантом *уперше обґрунтовано* авторський підхід щодо доцільності законодавчого закріплення категорії «відходи» у розумінні

«майно та/або майнові права на матеріали, предмети, речовини, створення яких необхідно уникати, що об'єктивно утворені внаслідок будь-якої людської діяльності, функціонування інших живих організмів, природних та техногенних ситуацій, які не мають свого подальшого використання за місцем їх утворення, втратили свої споживчі властивості, мають власника, який повинен усіма законними засобами запобігти їх утворенню, або ж позбутися їх у встановленому законом порядку шляхом утилізації, видалення чи переробки, з метою забезпечення охорони навколишнього природного середовища, захисту життя і здоров'я людей та економічної вигоди» (підрозділ 1.1); *удосконалено* наукові підходи щодо аргументації про необхідність подолання монопольного становища на ринку надання послуг із транспортування та переробки відходів, яким володіють житлово-комунальні підприємства, задля забезпечення ефективності із роздільного збирання відходів та їх подальшого рециклінгу за рахунок створення конкурентного середовища на ринку такого сегменту економіки (підрозділ 2.2); *дістали подальшого розвитку* висновки щодо обґрунтування форм ефективності реалізації Угоди про Асоціацію України з ЄС, що має відбуватися за рахунок вжиття заходів не лише у сфері правотворення та вимагає від публічно-управлінських органів не лише прийняття законодавчого акту, а вжиття заходів із обґрунтування складових елементів адміністративно-правового, господарсько-правового та цивільно-правового механізму його забезпечення в цілому, і зокрема, у сфері поводження із відходами, що обґрунтувало доцільність відходу від імплементації як форми адаптації законодавства та переходу до реалізації інших її форм (конвергенції, гармонізації, апроксимізації тощо) (підрозділ 3.2).

На особливу увагу заслуговують такі результати дослідження:

- обґрунтування висновку щодо необхідності класифікації відходів за підставами виникнення та характером здійснюваної діяльності на: відходи, які є: залишками сировини, матеріалів, напівфабрикатів, тощо, утвореними в процесі виробництва продукції або виконання робіт і втратили цілком або частково вихідні споживчі властивості (відходи виробництва; відходи

розкривних і супутніх гірничих порід, що видобуваються у процесі розроблення родовищ корисних копалин; відходи залишкових продуктів збагачення та інших видів первинної обробки сировини (шлам, пил, відсів тощо); відходами, утвореними в термічних, хімічних та інших суміжних процесах; залишковими продуктами сільськогосподарського виробництва (у т. ч. тваринництва), лісівництва і лісозаготівель; бракованою, некондиційною продукцією усіх видів економічної діяльності або продукцією, забрудненою небезпечними речовинами і не придатною до використання; неідентифікованою продукцією, застосування (експлуатація) або вживання якої може спричинити непередбачені наслідки, у т. ч. мінеральні добрива, отрутохімікати, інші речовини; відходами споживання, в тому числі біовідходи та побутові відходи; осадами очисних промислових споруд, споруд комунальних та інших служб; медичними відходами; радіоактивними відходами (с. 35-46);

- обґрунтування висновку про необхідність подолання монопольного становища на ринку надання послуг із транспортування та переробки відходів, яким володіють житлово-комунальні підприємства, задля забезпечення ефективності із роздільного збирання відходів та їх подальшого рециклінгу із створенням можливостей їх використання в якості вторинних сировинних ресурсів (с. 90-96);

- встановлення, що стандарти адаптації законодавства України до законодавства країн ЄС визначені у Розділі VI Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», до яких віднесено: встановлення системи актів *acquis communautaire*, що застосовуються у регулюванні певної сфери суспільних відносин; здійснення офіційного перекладу встановленого переліку актів *acquis communautaire* на українську мову; проведення аналітичної порівняльно-правової характеристики актів національного законодавства та актів ЄС; ухвалення рекомендаційного плану із гармонізації законодавства України до змісту актів *acquis communautaire*; прогнозування результатів соціально-економічного та політико-правового

розвитку України від впровадження актів *acquis communautaire*; ухвалення необхідного обсягу дій, необхідних для розробки та прийняття акту національної правової системи із подальшою їх реалізацією, в тому числі шляхом розробки та прийняття законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів; моніторинг імплементації актів чинного законодавства України (розділ 3).

Окрім наведеного, у дисертації сформульовано й багато інших необхідних та корисних висновків, положень і пропозицій. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом його власних напрацювань, вдалою спробою визначення адміністративно-правових засад режиму поводження із техногенними відходами в Україні.

Наукове та практичне значення роботи. Виконана В.М. Плохим наукова робота сприяє розв'язанню низки теоретичних і практичних питань, що мають важливе значення для адаптації законодавства України про відходи до законодавства країн Європейського Союзу адаптації законодавства України про відходи до законодавства країн Європейського Союзу.

Теоретичні положення і практичні рекомендації, які знайшли своє відображення в дисертації, можуть в подальшому використовуватися в правотворчості – для вдосконалення Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законів України «Про відходи», «Про доступ до публічної інформації» та низки підзаконних нормативно-правових актів з питань використання техногенних відходів, а також у правозастосовчій діяльності суб'єктів владних повноважень щодо практичної реалізації положень чинного законодавства у вказаній сфері; у науково-дослідній сфері – для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики, підготовки наукових статей, підручників та посібників з даної тематики; у навчальному процесі - при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Право екологічної безпеки».

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Визнаючи загалом високий науково-теоретичний рівень роботи Л.М. Зайкової, її

важливе практичне значення, слід зазначити, що як і будь-яке дослідження складної наукової проблеми дана дисертація містить і спірні, не зовсім обґрунтовані положення, які є підставою для висловлення певних зауважень, підґрунтям наукової дискусії, зокрема:

1. З врахуванням об'єкту та предмету дослідження, наукові положення роботи повинні базуватись як на матеріальних нормах (поняття, ознаки, структура адміністративно-правового режиму використання відходів), так і процесуальних нормах адміністративного права (суб'єкти надання, процедура надання спеціальних дозволів із управління відходами, процесуальні дії, строки тощо). Проте з аналізу змісту роботи очевидно, що автором непропорційно багато уваги приділено адміністративно-процесуальній складовій режиму поводження із відходами, що, на мою думку, дещо звужує об'єкт і предмет дослідження;

2. У підрозділі 1.1 «Поняття та класифікація відходів як об'єкту правовідносин» здійснено класифікацію відходів за способом їх утворення; за ступенем негативного впливу на навколишнє середовище; за сферою формування; за показником економічної ефективності їх використання; як ступінь промислового освоєння, за яким відособлюється розроблювані та нерозроблювані відходи; за суб'єктною характеристикою відносин із поводження із відходами. Однак будь-яка наукова класифікація здійснюється з визначеною метою. Авторські висновки про мету запропонованої класифікації тільки посилили б рівень наукової роботи;

3. При визначенні організаційно-правових заходів з адаптації законодавства України про відходи до законодавства країн Європейського Союзу адаптації законодавства України про відходи до законодавства країн Європейського Союзу, поза увагою автора залишились питання запобігання корупції у цій сфері, хоча варто було б дослідити наявні і можливі загрози корупційних проявів при реалізації адміністративних процедур в досліджуваній сфері та запропонувати шляхи їхнього подолання і запобігання;

4. Доволі фрагментарну увагу приділено авторкою питанням здійснення паспортизації ділянок розміщення відходів, зокрема, техногенних родовищ як різновидів техногенних відходів на території України. Варто було б визначити суб'єктний склад таких правовідносин, встановити напрями адаптації даного аспекту забезпечення управління відходами;

5. В межах підрозділу 2.2 автором досліджується проблема реалізації адміністративних процедур у сфері управління відходами, але питання адміністративно-деліктних проваджень розглянуто автором фрагментарно. Автором здійснюється аналіз положень чинної редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення. Однак, на жаль, Л.М. Зайкова не приділила належної уваги здійсненню характеристики положень проєкту Кодексу України про адміністративні проступки, підготовленого Міністерством юстиції України на виконання пункту 25 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-ІХ.

Загальний висновок по дисертації

Висловлені зауваження характеризують складність досліджених проблем, багато в чому мають дискусійний характер і не знижують загальної позитивної оцінки дисертаційної роботи Л.М. Зайкової, а здійснений автором творчий пошук заслуговує на підтримку.

Розглядувана дисертація містить раніше не досліджувані наукові положення та отримані особисто автором нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності має важливе науково-прикладне значення.

Дисертація Л.М. Зайкової логічно побудована, оформлена відповідно до вимог Міністерства освіти та науки України, а її положення викладено чіткою і зрозумілою мовою. Пропозиції та рекомендації, викладені у дисертації, можуть бути використані для удосконалення чинного законодавства та практики його застосування.

Результати дисертаційного дослідження Л.М. Зайкової достатньо повно викладено у 8 наукових працях: 4 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, в тому числі 1 науковій статті, що індексується у міжнародній

науково-метричній базі Web of Science, та у 4 матеріалах і тезах доповідей на наукових міжнародних конференціях.

Дисертацію оформлено відповідно до встановлених вимог.

Викладене дозволяє зробити висновок, що дисертація «Адаптація законодавства України про відходи до законодавства країн Європейського Союзу» є за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, достовірністю, науковою та практичною значущістю здобутих результатів, а також за кількістю і якістю опублікованих праць та за оформленням відповідає вимогам, передбаченим Порядком присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44, а її автор – Зайкова Лілія Миколаївна заслуговує на присудження їй за результатами публічного захисту ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право».

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, професор
професор кафедри адміністративного права
та процесу Київського національного
університету імені Тараса Шевченка**

Ю.А. Волкова