

7. Проданюк Ф. До питання про гетьманську концепцію формування Української держави (29 квітня – 14 грудня 1918 р.) / Ф. Проданюк // Україна: від самостійності до соборності. – К., 2004. – С. 156–168.
8. Пиріг Р. Земельна реформа Павла Скоропадського: німецький вплив / Р. Пиріг // Український селянин. – 2008. – Вип. 11. – С. 9–15.
9. Аграрна політика в Україні періоду національно-демократичної революції (1917–1921 рр.) / Н. Ковальова, С. Корновенко та ін. – Черкаси : Ант, 2007. – 280 с.
10. Державний вісник. – 1918. – 16 червня.
11. Державний вісник. – 1918. – 19 липня.
12. Литвин В. Україна: доба війн і революцій (1914–1920 рр.) / В. Литвин. – К. : Альтернативи, 2003. – 488 с.
13. Лебідь-Юрчик Х. Бюджетне право / Х. Лебідь-Юрчик. – Львів, 1927. – 191 с.
14. Корновенко С. Аграрне законодавство П. Скоропадського у контексті вітчизняного та європейського досвіду вирішення земельного питання (1918–1921 рр.) / С. Корновенко // Український історичний журнал. – 2008. – № 4. – С. 72–81.

ТРЕГУБ О. А.,

аспірант відділу проблем модернізації господарського права та законодавства
(Інститут економіко-правових досліджень Національної академії наук України)

УДК 349.6

НАПРЯМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВІДХОДИ ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті досліджується проблема адаптації законодавства про відходи до положень директив Європейського Союзу в контексті Угоди про асоціацію. Зокрема, визначено й охарактеризовано п'ять напрямів відповідної адаптації, а саме встановлення її пріоритетних меж, узгодження різнорівневих планів, вибір оптимальної форми такої адаптації тощо.

Ключові слова: *напрями адаптації, законодавство про відходи, право Європейського Союзу, директива, асоціація.*

В статье исследуется проблема адаптации законодательства об отходах к положениям директив Европейского Союза в контексте Соглашения об ассоциации. В частности, определены и охарактеризованы пять направлений соответствующей адаптации, а именно установление ее приоритетных пределов, согласование разноуровневых планов, выбор оптимальной формы такой адаптации и так далее.

Ключевые слова: *направления адаптации, законодательство об отходах, право Европейского Союза, директива, ассоциация.*

The article examines the problem of adaptation of waste legislation to the provisions of European Union directives in context of the Association agreement. In particular, it is determined and characterized five directions of given adaptation, namely establishing its priority limits, harmonizing the different plans, selecting the optimal form of such adaptation and others.

Key words: *directions of adaptation, waste legislation, European Union law, directive, association.*



Вступ. Діяльність у сфері поводження з відходами є одним з основних джерел екологічних загроз і ризику для життя, здоров'я людини й довкілля як у національному, так і в транскордонному масштабі. За даними Міністерства екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди) в Україні станом на кінець 2014 р. лише в спеціально відведених місцях та об'єктах накопичилось близько 11,6 млрд т відходів I–IV класів небезпеки (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, частини зони проведення антитерористичної операції, а також економічно неактивних підприємств та організацій) [1].

Численні екологічні проблеми, пов'язані з техногенним впливом відходів на середовище існування людини та її здоров'я, зумовлюються поєднанням низки факторів, одним із яких є недосконалість законодавства та системи державного регулювання у сфері поводження з відходами [2]. Ефективним засобом виходу із цього негативного стану є широке співробітництво України та Європейського Союзу (далі – ЄС) з питань управління відходами й ресурсами, що загалом спрямовується на спільну реалізацію довгострокових цілей сталого розвитку та зеленої економіки. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. (далі – Угода про асоціацію) невід'ємною складовою такого співробітництва є поступове наближення (адаптація – О. Т.) до права (*acquis communautaire*) та політики ЄС у відповідній сфері, що детально регламентується Додатком ХХХ до Глави 6 Розділу V Угоди про асоціацію [3].

Питанням адаптації законодавства про відходи до права ЄС (у значенні власне адаптації як процесу з науково й законодавчо визначеною планомірністю, послідовністю, а також особливим механізмом) у науковій юридичній літературі достатньої уваги не приділялося. Дослідженню більш широкої проблематики щодо узгодження національного екологічного законодавства з міжнародним правом та *acquis communautaire* присвячено праці В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Н.Р. Малишевої, О.П. Мірошниченка, Ю.С. Шемшученка та інших учених. Основою наукових пошуків зазначених авторів є здебільшого концептуально-теоретичне осмислення природи й сутності вказаного явища, звернення до його ідейних витоків і принципів. Водночас питання визначення напрямів адаптації законодавства до джерел *acquis communautaire*, що належать до сфери управління відходами й ресурсами, у світлі асоціації України та ЄС залишаються недостатньо вивченими.

Постановка завдання. Метою статті є визначення напрямів адаптації законодавства про відходи до права ЄС з огляду на зобов'язання України, обумовлені Угодою про асоціацію.

Результати дослідження. У науковому й законодавчому обороті на позначення процесу наближення національного законодавства до права ЄС поряд із терміном «адаптація» вживаються також поняття «апроксимація» та «гармонізація». Коротко зупинимось на встановленні юридичного значення цих термінів і їх розмежуванні.

У юридичному сенсі адаптація є одностороннім процесом поступового зближення, узгодження законодавства України з нормами права ЄС, що відбувається насамперед у погоджених сторонами сферах [4, с. 22; 5, с. 26]. Термін «апроксимація», що увійшов до юридичного слововжитку з англійської версії Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. (далі – УПС), є синонімом поняття «адаптація» [4, с. 22]. При цьому відмінне від перших двох категорій значення має термін «гармонізація». Її варто розуміти як процес узгодження законодавства з нормами права ЄС, що відбувається в межах ЄС та є статутним обов'язком винятково його держав-членів [4, с. 22].

Водночас необхідно враховувати, що терміни «адаптація» й «гармонізація» досить часто використовуються у вітчизняній юридичній науці як рівнозначні або підвиди одного [4, с. 20]. Тому подальше їх використання на позначення одного й того ж явища слугує винятково меті точного відображення ідей авторів, праці яких складають теоретичну основу дослідження.

За своїм внутрішнім потенціалом адаптація законодавства про відходи до права ЄС має багатоцільове призначення, у якому умовно можна розмежувати два взаємопов'язані блоки: економічний і правовий. У структурі останнього виділяються загальноправовий і спеціально-правовий блоки. Економічний блок відповідає за органічне входження України у внутрішній ринок ЄС та створення зони вільної торгівлі. Загальноправовий блок відповідає за виконання Україною критеріїв, що висуваються до правових систем держав-кандидатів на



членство в ЄС через створення правового механізму взаємодії та єдиного правового простору України та ЄС [6, с. 11]. Зрештою, спеціально-правовий блок відповідає за забезпечення добробуту й сталого життя суспільства в умовах екологічно безпечного та ресурсоефективного поведіння з відходами.

Останнє означає, що засвоєння національним законодавством про відходи принципів, підходів та інститутів права ЄС неодмінно повинне вести до санації й підвищення якості правового регулювання відносин у досліджуваній сфері. Якщо цього немає, то незалежно від реалізації техніко-юридичної ролі адаптації законодавства про відходи до *acquis communautaire* можна вважати такою, що не виконала свого призначення. Зрештою, це є аксіологічною платформою не лише згаданої адаптації, а й правової інтеграції України та ЄС у цілому.

У вітчизняній еколого-правовій науці визнано, що адаптація (гармонізація) національного екологічного законодавства до міжнародного та європейського права не є тотожною «технічній» уніфікації й «підгонці» правового регулювання, тому має враховувати особливості правової системи України, а також її соціальне й економічне положення [7, с. 84; 8, с. 80; 9, с. с. 33–34]. Безперечно, така позиція заслуговує на підтримку, однак здійснювати адаптацію з огляду на ці засади на поточному етапі набагато важче, ніж на попередньому. На відміну від УПС Угода про асоціацію, по-перше, містить перелік директив ЄС у сфері управління відходами й ресурсами, до положень яких має бути наближено національне законодавство, а по-друге, встановлює конкретні строки виконання цих зобов'язань. Подібними межами фактично нівелюється значення аналізу наслідків реалізації положень *acquis communautaire* (передбачається Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»), як і самого принципу доцільності адаптації, що застосовувався за часів партнерства й співробітництва України з ЄС [10, с. 22].

За сучасних умов можливість України вільно визначати хід і спрямованість адаптації свого законодавства про відходи обмежується лише правом самостійного вибору способів і методів досягнення поставлених Угодою про асоціацію завдань.

З огляду на викладене адаптацію законодавства України про відходи до права ЄС у її чинній фазі доцільно здійснювати за п'ятьма напрямками, які варто охарактеризувати більш детально.

1. *Встановлення меж пріоритетної адаптації законодавства про відходи до *acquis communautaire*.* Для своєчасного виконання Україною зобов'язань щодо наближення свого законодавства до Директиви 2008/98/ЄС про відходи, Директиви 1999/31/ЄС про захоронення відходів та Директиви 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості пропонується ввести критерій пріоритетності, за яким визнати адаптацію законодавства до трьох названих директив першочерговою (невідкладною), а до всіх інших актів законодавства ЄС у сфері управління відходами й ресурсами – другорядною. При цьому адаптацію, що здійснюється як другорядна, доречно продовжувати лише після завершення заходів із першочергової адаптації, обумовлених Додатком ХХХ до Глави 6 Розділу V Угоди про асоціацію.

2. *Збереження вітчизняного досвіду правового регулювання в процесі адаптації законодавства про відходи до *acquis communautaire*.* Модернізація законодавства про відходи до рівня стандартів ЄС має відбуватися за максимально можливого збереження позитивного вітчизняного досвіду [11, с. 80], що забезпечить конвергенцію «автохтонних» і запозичених з *acquis communautaire* принципів та підходів у правовому забезпеченні поведінки з відходами.

Однією з беззаперечних переваг українського законодавства є наявність у ньому сегмента спеціальних норм, якими з огляду на об'єктно-суб'єктні особливості врегульовано відносини права власності на відходи, а також відносини з обліку й привласнення безхазяйних відходів. Відповідні правила та механізми (наприклад, щодо переходу права власності на відходи в процесі приватизації державних підприємств) можуть вдало кооперуватися з окремими інструментами права ЄС (наприклад, з ієрархією дій щодо поведінки з відходами, застосування якої потребує належного визначення первісно зобов'язаного суб'єкта – власника), полегшувати їх впровадження в Україні. Тому зазначені норми доречно включити також до нової редакції Закону України «Про відходи».



3. *Узгодження різнорівневих планів адаптації законодавства про відходи до *acquis communautaire**. Зміст цього напряму полягає в гармонізації відповідних планів за часовими (строки) та інституційними (виконавці) аспектами процесу адаптації законодавства України про відходи до права ЄС.

Зокрема, узгодженими у вказаних аспектах мають бути такі плани: 1) План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр., затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р; 2) Заходи, передбачені Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, відповідальність за реалізацію яких покладена на Міністерство екології та природних ресурсів України, затверджені наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 15 жовтня 2014 р. № 317; 3) План імплементації Директиви 2008/98/ЄС і План імплементації Директиви 1999/31/ЄС, затверджені наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 15 жовтня 2014 р. № 317.

Узгодження необхідно провести таким чином:

– щодо строків за основу пропонується взяти диференційовані строки наближення законодавства про відходи до *acquis communautaire*, закріплені планами під номером 3. У зв'язку із цим строки виконання заходів з адаптації до Директиви 2008/98/ЄС і Директиви 1999/31/ЄС у планах під номерами 1 і 2 доцільно встановити так: «У строки, визначені планом імплементації Мінприроди»;

– щодо виконавців найбільш повний та актуалізований перелік виконавців (центральні органи виконавчої влади) заходів з адаптації законодавства про відходи до Директиви 2008/98/ЄС і Директиви 1999/31/ЄС закріплено планами під номером 3. Визнаючи, що неоднозначне окреслення кола таких виконавців може зашкодити належному розподілу між ними функцій і відповідальності, пропонується до колонки «Відповідальний за виконання (з Української Сторони)» планів під номерами 1 і 2 додатково включити ті центральні органи виконавчої влади, які передбачені планами під номером 3 (для Директиви 2008/98/ЄС – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство юстиції України, Державну службу статистики України, Міністерство фінансів України та інші заінтересовані органи, а для Директиви 1999/31/ЄС – Міністерство фінансів України, Міністерство охорони здоров'я України та Міністерство юстиції України).

4. *Вибір оптимальної форми адаптації законодавства про відходи до *acquis communautaire**. За загально визначеними правилами адаптація відбувається в двох формах: узгодження чинного законодавства про відходи з *acquis communautaire* шляхом внесення необхідних змін та розроблення проектів нормативно-правових актів з урахуванням *acquis communautaire* [10, с. 20]. Вибір форми адаптації має обґрунтовуватись багатьма чинниками: усталеними традиціями правотворчості й правового регулювання країни, системними параметрами законодавства про відходи (національного та ЄС), характером правової реформи тощо.

З позиції обґрунтованості форми викликає сумніви прийнятий Мінприроди варіант адаптації законодавства про відходи до положень Директиви 1999/31/ЄС. Згідно з планом імплементації відповідної директиви передбачається розроблення нової редакції Закону України «Про відходи» в частині захоронення відходів [12]. Однак з огляду на вказані чинники пропонується адаптувати національне законодавство про відходи до положень Директиви 1999/31/ЄС не через внесення надмірно об'ємних доповнень до Закону України «Про відходи», а шляхом розробки окремого (операційного) Закону України «Про захоронення відходів». Вибір саме такої форми адаптації дозволить, з одного боку, оптимізувати сферу регулювання Закону України «Про відходи» як рамкового законодавчого акта (не розповсюджувати його дію на низку спеціальних питань, пов'язаних із захороненням відходів, а обмежитись лише базовими принципами й підходами для всієї галузі відносин), а з іншого – забезпечити захоронення відходів повним і всебічним правовим регулюванням із регламентацією чисельних аспектів відповідної діяльності в спеціальному законі.

5. *Узгодження законодавства про відходи з *acquis communautaire* щодо термінологічного апарату*. Реалізація цього напряму може здійснюватись не лише через введення в



законодавство нових термінів і їх визначень (наприклад, термінів «дилер», «брокер», «підготовка до повторного використання», «інертні відходи», «безпечні відходи» тощо), а й шляхом узгодження визначень термінів, що вже існують у законодавстві (наприклад, терміна «відходи»). Це може викликати певні труднощі.

За результатами порівняльних досліджень, виконаних за проектом технічної допомоги ЄС, базове визначення поняття «відходи» в українському законодавстві повністю відповідає Директиві 2008/98/ЄС [13, с. 166]. Такий висновок є щонайменше нелогічним. Згідно з Директивою 2008/98/ЄС відходи – це будь-яка речовина чи предмет, яких власник позбувається, має намір або зобов'язаний позбутися [14]. А згідно із Законом України «Про відходи» відходами визнаються будь-які речовини, матеріали та предмети, які утворились у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості й не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення та від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [15].

З наведених норм-дефініцій постає, що щодо Директиви 2008/98/ЄС Закон України «Про відходи» розкриває зміст відповідного терміна через значно більшу кількість юридичних ознак, які в сукупності дають абсолютно відмінне від *acquis communautaire* розуміння відходів. З огляду на те, що засвоєння законодавством України підходів ЄС до управління відходами й ресурсами є неможливим без досягнення єдності в розумінні використовуваних термінів, з національного визначення відходів доцільно виключити зайві з позиції Директиви 2008/98/ЄС юридичні ознаки.

Висновки. Таким чином, сучасний етап адаптації законодавства про відходи до права ЄС характеризується суттєвим обмеженням можливості України самостійно визначати хід і спрямованість цього процесу. Така можливість зводиться переважно до права вибору способів і методів досягнення поставлених Угодою про асоціацію завдань.

Аналіз науково-теоретичних і правових засад адаптації законодавства про відходи до права ЄС дозволив визначити п'ять напрямів, актуальних у контексті зобов'язань України, що постають з Угоди про асоціацію: встановлення меж пріоритетної адаптації законодавства про відходи до *acquis communautaire*; збереження вітчизняного досвіду правого регулювання в процесі адаптації законодавства про відходи до *acquis communautaire*; узгодження різнорівневних планів адаптації законодавства про відходи до *acquis communautaire*; вибір оптимальної форми адаптації законодавства про відходи до *acquis communautaire*; узгодження законодавства про відходи з *acquis communautaire* щодо термінологічного апарату.

Реалізація наведених напрямів сприятиме суттєвому підвищенню якості адаптації законодавства про відходи до права ЄС з огляду на сучасні цілі й вимоги, а також національні особливості та інтереси України в правовій інтеграції з Європейським Союзом.

Список використаних джерел:

1. Експрес-випуск Державної служби статистики України «Утворення та поводження з відходами у 2014 р.» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 22-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 6. – Ст. 206.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
4. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики / І.В. Яковюк // Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі / НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування НАПрН України. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 5–47.
5. Грицаєнко Л.Л. Зближення законодавства України з правовою системою Європейського Союзу: питання термінології / Л.Л. Грицаєнко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 4. – С. 26–29.
6. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Л.А. Луць ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 26 с.



7. Андрейцев В.І. Концептуальні засади гармонізації екологічного законодавства України до Європейського Союзу / В.І. Андрейцев // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом : матер. наук.-практ. конф. (жовтень 1998 р.) / редкол. : В.Ф. Опришко та ін. – К., 1998. – С. 82–87.

8. Балюк Г.І. Досвід правового регулювання відносин щодо охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічних прав громадян на рівні Європейського Союзу та його значення для адаптації законодавства України / Г.І. Балюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 5(67). – С. 77–98.

9. Малишева Н.Р. Гармонізація екологічного законодавства в Європі : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Н.Р. Малишева ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1996. – 54 с.

10. Зеркаль О.В. Методичні настанови з питань адаптації законодавства України до *acquis communautaire* / О.В. Зеркаль, Т.А. Качка. – К. : ТОВ «Ніка-Прінт», 2005. – 128 с.

11. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля (документ підготовлено в рамках реалізації проекту «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки»). – К., 2015. – 107 с.

12. Щодо Планів заходів з імплементації актів ЄС : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 15 жовтня 2014 р. № 317 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.leonorm.com/p/NL_DOC/UA/201401/Nak317.htm.

13. Міщенко В.С. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції / В.С. Міщенко, Ю.М. Маковецька, Т.Л. Омеляненко. – К. : Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України, 2013. – 192 с.

14. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32008L0098>.

15. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.

