**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

**ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

**АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА**

«Адаптація законодавства про відходи до права Європейського Союзу: підвищення ефективності механізму»

 Виконавець: аспірант Трегуб О. А.

Київ - 2015

**ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ**

Держсанепідслужба **–** Державна санітарно-епідеміологічна служба України

Держстат – Державна служба статистики України

ЄС – Європейський Союз

Мінекономрозвитку – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

Мінінфраструктури – Міністерство інфраструктури України

Мінприроди – Міністерство екології та природних ресурсів України

Мінрегіон – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та

житлово-комунального господарства України

Мінфін – Міністерство фінансів України

Мін’юст – Міністерство юстиції України

МОЗ – Міністерство охорони здоров’я України

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

**ЗМІСТ**

ВСТУП ……………………………………………………………….4

1. СТАН І ПРАВОВА ОСНОВА АДАПТАЦІЇ

ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ВІДХОДИ

ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ …………………………6

2. МЕХАНІЗМ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА

УКРАЇНИ ПРО ВІДХОДИ ДО ПРАВА

ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: НАПРЯМИ

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ …………………………………11

ВИСНОВКИ ………………………………………………………….19

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ……………………………21

ДОДАТКИ…………………….…………………………...………….24

**ВСТУП**

Початковою точкою відліку адаптації законодавства про відходи до права ЄС слід вважати 1 березня 1998 р. – дату набуття чинності Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (далі – УПС) від 14 червня 1994 р.

За своїм потенціалом адаптація законодавства про відходи до права ЄС має багатоцільове призначення, в якому умовно можна розмежувати два взаємопов’язані блоки – економічний та правовий. В структурі останнього, у свою чергу, виділяються загально-правовий та спеціально-правовий блоки. Економічний блок відповідає за органічне входження України у внутрішній ринок ЄС і створення зони вільної торгівлі. Загально-правовий – за виконання Україною критеріїв, що висуваються до правових систем держав-кандидатів на членство в ЄС. Нарешті, спеціально-правовий – за забезпечення екологічного добробуту і сталого життя суспільства в умовах безпечного та ресурсоефективного поводження з відходами (за рахунок санації і збагачення законодавства про відходи позитивним досвідом наднаціонального правового регулювання у Співтоваристві).

Успішність реалізації функцій адаптації законодавства про відходи до права ЄС залежить від гнучкості та пристосованості до поточних умов її механізму, який нерозривно поєднує правові, організаційні, інституційні, фінансові та інші елементи. Потреба у такому механізмі стала вкрай очевидною лише з виходом України і ЄС на новий щабель інтеграції, пов’язаний із трансформацією минулої організаційно-правової форми їх взаємовідносин (партнерство і співробітництво) в асоціацію.

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) від 27 червня 2015 р., яка тимчасово застосовується з 1 листопада 2014 р., визначила нові умови співробітництва України та ЄС з питань охорони навколишнього середовища [1]. Відособленим напрямом такого співробітництва відповідно до статті 361 цієї Угоди є сфера управління відходами та ресурсами. Загалом окремі аспекти управління відходами та ресурсами охоплюються Главою 6 «Навколишнє середовище» (статті 360-366), а також Главою 1 «Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику» (статті 338-339, 342) Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію. Порядок і конкретні терміни наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління відходами та ресурсами передбачено Додатком ХХХ до Глави 6 Розділу V відповідної Угоди.

Формат «асоціації» між Україною та ЄС позначився на процесі адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire посиленням ролі імперативних засад у визначенні меж (рамок), напрямів і строків такої адаптації. Це, у свою чергу, загострило необхідність якомога скорішої модифікації та постійного підвищення ефективності її механізму, без чого неможливо виконати завдання, які поставлені перед адаптацією законодавства про відходи до права ЄС у теперішній час.

**Мета аналітичної записки** – охарактеризувати стан і правову основу адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire і, ґрунтуючись на цьому, визначити напрями підвищення ефективності її механізму на сучасному етапі відносин між Україною і ЄС.

**1. СТАН І ПРАВОВА ОСНОВА АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ВІДХОДИ ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Ще за УПС Україна зобов’язалася поступово привести своє законодавство у відповідність до законодавства Співтовариства, зокрема, у такій сфері, як зменшення обсягів, утилізація і безпечне знищення відходів, а також виконання положень Базельської конвенції (статті 51, 63 Угоди) [2].

Перший пакет змін до Закону України «Про відходи» було передбачено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відходів» від 7 березня 2002 р. № 3073-III. З точки зору адаптації до законодавства ЄС значення цього законодавчого акту є неоднозначним. З одного боку, пропоновані ним зміни спрямовувалися на пристосування Закону України «Про відходи» до сучасних умов економічного, соціального і екологічного розвитку країни, враховували новітні науково-технічні розробки і досягнення у галузі вторинного використання відходів та ресурсозбереження, проведення операцій поводження з відходами. З цією метою уточнювалися окремі терміни та їх визначення, уводилися нові поняття і конструкції, переглядалися і суттєво розширювалися обов’язки суб’єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами, встановлювалися спеціальні вимоги щодо поводження з небезпечними відходами, запроваджувався порядок здійснення діяльності, пов’язаної із збиранням і заготівлею окремих видів відходів як вторинної сировини [3]. В цілому такі зміни хоча і не здійснювалися у руслі адаптації до acquis communautaire, однак створювали передумови для успішного її проведення у майбутньому.

Разом із тим окремі правотворчі ініціативи, представлені у згаданому Законі, були кроком назад по відношенню до законодавства ЄС. Прикладом цього слугує перегляд визначення поняття «відходи», що є базовою категорією відповідного законодавства. У первісній редакції Закону України «Про відходи» від 5 травня 1998 р. відходами вважалися «будь-які речовини, матеріали і предмети, … яких їх власник *позбувається*, *має намір* або *повинен* позбутися шляхом утилізації чи видалення». Наведений підхід до розуміння відходів цілком узгоджувався із чинною на той час рамковою Директивою 75/442/ЄЕС Ради від 15 липня 1975 року про відходи. Після набуття чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відходів» від 7 березня 2002 р. № 3073-III відходи стали розглядатися як «будь-які речовини, матеріали і предмети, … яких їх власник *повинен* позбутися шляхом утилізації чи видалення» [3]. Через це значення юридичної категорії «відходи» необґрунтовано звужувалося, що прямо суперечило як законодавству ЄС, так і природі відносин у сфері поводження з відходами.

6 жовтня 2005 р. Верховною Радою України було прийнято Постанову «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» № 2967-IV, якою діяльність Кабінету Міністрів України за багатьма показниками, зокрема і щодо удосконалення нормативно-правової бази у сфері поводження з відходами, визнано незадовільною. З метою ефективного розв’язання проблем поводження з відходами Кабінету Міністрів України було рекомендовано до 1 січня 2006 р. підготувати зміни до Закону України «Про відходи» щодо узгодження його положень із рамковою Директивою ЄС про відходи, забезпечити імплементацію вимог Директиви 94/62/ЕС «Про упаковку та відходи упаковки» та вжити інших невідкладних заходів [4]. Не дивлячись на справедливість висунутих зауважень відносно пасивності Кабінету Міністрів України у питанні модернізації законодавства про відходи, рекомендований Верховною Радою України часовий проміжок для виправлення ситуації завідомо не відповідав рівню складності поставлених завдань та принциповим засадам самого процесу адаптації (систематичності, планомірності та ін.).

На противагу наявності багатьох необхідних передумов, темп адаптації законодавства України про відходи до acquis communautaire залишився критично низьким, свідченням чому слугує й той факт, що протягом майже восьми років (з березня 2002 р. по січень 2010 р.) до Закону України «Про відходи» не вносилося жодних істотних змін і доповнень. За цей час основоположний законодавчий акт України у сфері поводження з відходами не було адаптовано до жодного із загальних принципів і підходів законодавства ЄС у сфері управління відходами та ресурсами, не кажучи вже про положення спеціальних директив, розраховані на регламентацію окремих операцій щодо відходів (наприклад, захоронення і спалення) та поводження з окремими їх видами (відходи упаковки, небезпечні відходи і т. д.).

Поштовхом для поступової активізації, відновлення відповідного процесу став вихід України і ЄС на вищий рівень відносин, що було втілено у Порядку денному асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію (набрав чинності 23 листопада 2009 р.). Зокрема, вже 21 січня 2010 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з відходами» № 1825-VI, спрямований за задумом розробників на приведення законодавства у відповідність з європейською практикою та рамковою директивою ЄС про відходи [5]. Однак, не дивлячись на задекларовані цілі, зміни і доповнення, запропоновані вищезгаданим Законом (зокрема щодо виявлення та обліку безхазяйних відходів, вимог щодо поводження з відходами тваринного походження та ін. [6]), узгоджувалися з потребами адаптації до права ЄС лише вибірково і здебільшого носили характер поточної модернізації законодавства, здійснюваної на власний розсуд держави.

Певна дооцінка значення і перспектив адаптації законодавства про відходи (як і всього екологічного законодавства) до acquis communautaire відбулася з прийняттям Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI (далі – Стратегія). У виконанні надважливого завдання по оздоровленню еколого-ресурсної складової державного розвитку України на Стратегію з самого початку покладалися великі надії. Численні функції цього документа багато в чому спрямовувалися на обслуговування еколого-правової реформи, тому не випадково ним було продиктовано першочергові напрями приведення екологічного законодавства України у відповідність із положеннями джерел acquis communautaire [7]. Власне для законодавства про відходи такий напрям становив лише контроль за поводженням з окремими видами відходів (використаними хімічними джерелами струму, відпрацьованими оливами, електронним обладнанням та ін.). Питання ж адаптації до засадничих підходів законодавства ЄС у сфері управління відходами (ієрархії дій щодо поводження з відходами, інституту кінця режиму відходів, критеріїв їх розмежування із побічними продуктами тощо) залишені поза увагою. Подібна розстановка акцентів і пріоритетів в адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire є хибною і такою, що суперечить раніше поставленим цілям та завданням.

На основі Стратегії і на виконання Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р у грудні 2011 р. за підтримки Агенції охорони довкілля Швеції було підготовлено Огляд стану гармонізації законодавства України з вимогами права ЄС. Як і очікувалось, ступінь відповідності законодавства України у сфері управління відходами і ресурсами праву ЄС (в особливості щодо ключових підходів та окремих принципів у сфері поводження з відходами) виявився низьким [8, с. 43]. Фактично цим було засвідчено непоправні втрати часу і широких можливостей, які надавалися Україні для адаптації свого законодавства у статусі держави-сусіда ЄС (на відміну від адаптації в процесі приєднання до ЄС, така адаптація повинна відрізнятися більшою гнучкістю і глибиною, а також пріоритетним засвоєнням принципів і підходів, спільних для всіх держав-членів Співтовариства [9, с. 19]).

Ґрунтуючись на цьому, групою експертів з України та ЄС було підготовлено Базовий план адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації), який затверджено Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 17 грудня 2012 р. № 659. Беззаперечною перевагою цього документа є те, що його заздалегідь було розраховано на майбутні зобов’язання України, обумовлені укладенням угоди про асоціацію з ЄС. Це нарешті дозволило окреслити приблизні межі та зміст адаптації законодавства України про відходи до acquis communautaire на її новому етапі.

Оновлений перелік джерел права ЄС у сфері управління відходами та ресурсами, до положень яких повинно бути адаптовано законодавство України, склали Директива 2008/98/ЄС про відходи (рамкова), Директива 1999/31/ЄС про захоронення відходів та Директива 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості [10]. На сьогоднішній день цей перелік зафіксовано у Додатку ХХХ до Глави 6 Розділу V Угоди про асоціацію [1].

Окрім Базового плану апроксимації виконання Україною зобов’язань щодо наближення свого законодавства про відходи до визначених Угодою про асоціацію джерел acquis communautaire забезпечується:

- Планом 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 роки, затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р (далі – План з імплементації);

- Заходами, передбаченими 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 Мінприроди, затвердженими Наказом Мінприроди від 15 жовтня 2014 р. № 317 (далі – Заходи Мінприроди);

- Планом імплементації Директиви 2008/98/ЄС і Планом імплементації Директиви 1999/31/ЄС, затвердженими Наказом Мінприроди України від 15 жовтня 2014 р. № 317.

З метою підвищення якості виконання Плану з імплементації в частині адаптації національного законодавства до Директиви 2008/98/ЄС і Директиви 1999/31/ЄС Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 1 грудня 2014 р. № 385 утворено Робочу групу у сфері управління відходами та ресурсами, до складу якої увійшли представники відповідальних органів влади та провідні у цій галузі науковці.

**2. МЕХАНІЗМ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ВІДХОДИ ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ**

З метою досягнення згадуваних раніше цілей економічного, політичного та соціально-екологічного характеру, адаптація законодавства про відходи до acquis communautaire як пріоритетна складова всеохоплюючої правової реформи, що наразі триває у країні, спрямована: по-перше, на створення правового механізму взаємодії та єдиного правового простору України і ЄС [11, с. 11] як запоруки інтеграції; по-друге, на покращення якісного стану національного законодавства про відходи, його збагачення за рахунок дієвих підходів екологічного права Співтовариства. Це означає, що адаптація, окрім виключно юридичного навантаження (виражається досягненням певного ступеня узгодженості законодавства про відходи праву ЄС), має неодмінно сприяти й суттєвому підвищенню рівня правового регулювання відносин, у чому передусім полягає її соціально-екологічне значення. Якщо цього немає, то, незалежно від реалізації техніко-юридичної ролі, адаптацію законодавства про відходи до acquis communautaire можна вважати такою, що не виконала свого призначення.

Цей висновок є логічним продовженням ідеї створення збалансованого механізму адаптації (в окремих дослідженнях – гармонізації)[[1]](#footnote-1) національного законодавства з міжнародним і європейським правом, який би не допускав «технічної» уніфікації і підгонки правового регулювання та одночасно враховував особливості правової системи України, а також її соціальне і економічне положення [12, с. с. 33-34; 13, с. 84; 14, с. 80]. Витримати подібний баланс на поточному етапі адаптації буде набагато важче, аніж на попередньому, оскільки, на відміну від УПС, Угода про асоціацію містить конкретний перелік директив ЄС у сфері управління відходами та ресурсами, напрями адаптації по кожній із директив, а також (що найголовніше) строки виконання відповідних зобов’язань. Зрештою такі рамки нівелюють значення аналізу наслідків реалізації положень acquis communautaire (передбачається Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [15]), як і самого принципу доцільності адаптації, що застосовувався за часів партнерства і співробітництва України з ЄС [9, с. 22].

Отже, за нинішніх 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.

Враховуючи викладені вище зауваження, можна сформулювати такі напрями підвищення ефективності механізму адаптації законодавства України про відходи до права ЄС на сучасному етапі:

- встановлення меж пріоритетної адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire;

- збереження вітчизняного досвіду правого регулювання у процесі адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire;

- узгодження різнорівневих планів адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire;

- вибір оптимальної форми адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire;

- узгодження законодавства про відходи із acquis communautaire в частині термінологічного апарату.

Зупинимося докладніше на кожному з напрямів.

**Встановлення меж пріоритетної адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire.**

Для максимальної концентрації зусиль на виконанні зобов’язань України, що витікають із Додатку ХХХ до Глави 6 Розділу V Угоди про асоціацію, пропонується розподілити адаптацію законодавства про відходи до права ЄС за критерієм пріоритетності на першочергову та другорядну. Першочерговою слід вважати адаптацію до положень Директиви 2008/98/ЄС про відходи, Директиви 1999/31/ЄС про захоронення відходів та Директиви 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості, другорядною – до усіх інших актів законодавства ЄС у сфері управління відходами та ресурсами. При цьому адаптацію, що здійснюється як другорядна, доречно продовжувати лише після повного виконання зобов’язань України за Угодою про асоціацію по трьом вказаним директивам.

Реалізувати викладену пропозицію доцільно шляхом видання Кабінетом Міністрів України розпорядження, яким зобов’язати міністерства та інші ЦОВВ, відповідальні за розробку проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень директив ЄС у сфері управління відходами та ресурсами, дотримуватися встановленої вище пріоритетності здійснення адаптації законодавства. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України наведено у Додатку 1 до аналітичної записки.

**Збереження вітчизняного досвіду правого регулювання у процесі адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire.**

Модернізація законодавства про відходи до рівня європейських стандартів має здійснюватися за максимального збереження позитивного вітчизняного досвіду [16, с. 80], що забезпечить конвергенцію національних і запозичених з acquis communautaire принципів та засобів правового забезпечення поводження з відходами.

Беззаперечною перевагою українського законодавства є наявність у ньому спеціальних норм, якими врегульовано відносини права власності на відходи, а також відносини з обліку і привласнення безхазяйних відходів. Закріплені ними механізми (наприклад, щодо переходу права власності на відходи у процесі приватизації державних підприємств) можуть вдало кооперуватися з окремими інструментами права ЄС (наприклад, з ієрархією дій щодо поводження з відходами, застосування якої потребує належного визначення первісно зобов’язаного суб’єкта – власника), полегшувати їх впровадження в Україні. Тому вищезазначені норми доречно включити і до нової редакції Закону України «Про відходи».

**Узгодження різнорівневих планів адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire.**

Узгодження різнорівневих планів є запорукою своєчасного виконання Україною зобов’язань щодо наближення свого законодавства до джерел acquis communautaire у сфері управління відходами та ресурсами.

Зміст цього напряму полягає у створенні єдиної робочої зв’язки між відповідними планами за часовими (строки) та інституційними (виконавці) аспектами процесу адаптації законодавства України про відходи до права ЄС.

1) Строки адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire.

Планом з імплементації і Заходами Мінприроди передбачається розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів в порядку імплементації Угоди про асоціацію відносно управління відходами і ресурсами [17; 18], але строк виконання цього завдання є занадто загальним (грудень 2017 р.). Для усунення вказаного недоліку пропонується взяти за основу диференційовані строки наближення законодавства про відходи до acquis communautaire, закріплені спеціальними планами імплементації Директиви 2008/98/ЄС і Директиви 1999/31/ЄС [18].

Реалізувати зазначену пропозицію доцільно шляхом внесення змін до Плану з імплементації і Заходів Мінприроди, а саме у колонці «Строк виконання» пунктів 246 і 247 Плану з імплементації та пунктів 14 і 15 Заходів Мінприроди зазначити таке: «У строки, визначені планом імплементації Мінприроди».

Проекти відповідних нормативно-правових актів про внесення змін до Плану з імплементації і Заходів Мінприроди (розпорядження Кабінету Міністрів України та наказ Мінприроди) наведено у Додатку 2 і Додатку 3 до аналітичної записки.

2) Виконавці заходів з адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire.

Планом з імплементації і Заходами Мінприроди, з одного боку, та планами імплементації Директиви 2008/98/ЄС і Директиви 1999/31/ЄС, з іншого, встановлюється дещо відмінний перелік ЦОВВ, що є виконавцями заходів із адаптації законодавства про відходи до права ЄС.

Відповідно до Плану з імплементації і Заходів Мінприроди органами, відповідальними за адаптацію до Директиви 2008/98/ЄС, є Мінприроди, Мінекономрозвитку, Держсанепідслужба та Мінінфраструктури [17; 18]. План імплементації Директиви 2008/98/ЄС долучає до цього списку Мінрегіон, МОЗ, Мін’юст, Держстат, Мінфін і інші заінтересовані органи [18].

Адаптація законодавства про відходи до Директиви 1999/31/ЄС згідно із Планом з імплементації і Заходами Мінприроди покладається на Мінприроди, Мінрегіон, Мінекономрозвитку та Держсанепідслужбу [17; 18]. Тоді як у Плані імплементації Директиви 1999/31/ЄС співвиконавцями визнаються також Мінфін, МОЗ та Мін’юст [18].

Подібні розбіжності у планах можуть зашкодити належному розподілу функцій і відповідальності між зазначеними органами та спричинити додаткові ускладнення процесу адаптації.

Спираючись на те, що плани імплементації Директиви 2008/98/ЄС і Директиви 1999/31/ЄС містять уточнені дані щодо інституційної складової адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire, пропонується включити перелічені вище органи влади до Плану з імплементації і Заходів Мінприроди.

Реалізувати відповідну пропозицію доцільно таким чином:

- включити Мінрегіон, МОЗ, Мін’юст, Держстат, Мінфін і інші заінтересовані органи до колонки «Відповідальний за виконання (з Української Сторони)» пункту 246 Плану з імплементації та пункту 14 Заходів Мінприроди;

- включити Мінфін, МОЗ та Мін’юст до колонки «Відповідальний за виконання (з Української Сторони)» пункту 247 Плану з імплементації та пункту 15 Заходів Мінприроди.

Проекти відповідних нормативно-правових актів про внесення змін до Плану з імплементації і Заходів Мінприроди (розпорядження Кабінету Міністрів України та наказ Мінприроди) наведено у Додатку 2 і Додатку 3 до аналітичної записки.

**Вибір оптимальної форми адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire.**

За загальноприйнятою практикою адаптація відбувається в двох формах: 1) приведення чинного законодавства про відходи у відповідність до acquis communautaire шляхом внесення необхідних змін; 2) розроблення проектів нормативно-правових актів з урахуванням acquis communautaire [9, с. 20]. Вибір форми адаптації залежить від багатьох обставин – усталених традицій правотворчості і правового регулювання країни, системних параметрів законодавства про відходи – національного і ЄС, характеру правової реформи та ін.

З точки зору обґрунтованості форми викликає сумніви прийнятий Мінприроди варіант адаптації законодавства про відходи до положень Директиви 1999/31/ЄС. Згідно із планом імплементації відповідної директиви передбачається розроблення нової редакції Закону України «Про відходи» в частині захоронення відходів [18]. Однак, враховуючи відзначені вище 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 акту (не розповсюджувати його дію на ряд спеціальних питань, пов’язаних із захороненням відходів, а обмежитися лише базовими принципами і підходами для всієї галузі відносин) та, з іншого, забезпечити захоронення відходів повним і всебічним правовим регулюванням із регламентацією чисельних аспектів відповідної діяльності у спеціальному законі.

Реалізувати цю пропозицію доцільно шляхом заміни слів «Розроблення проекту нової редакції Закону України «Про відходи» у частині захоронення відходів» у колонці «Зміст заходу» пункту 1.1.2. Заходів Плану імплементації Директиви 1999/31/ЄС словами «Розроблення проекту Закону України «Про захоронення відходів». Проект наказу Мінприроди про внесення змін до Плану імплементації Директиви 1999/31/ЄС наведено у Додатку 3 до аналітичної записки.

**Узгодження законодавства про відходи із acquis communautaire в частині термінологічного апарату.**

Адаптацію законодавства про відходи до визначених Угодою про асоціацію директив ЄС в частині термінологічного апарату можна здійснювати не тільки шляхом уведення нових термінів, але і шляхом узгодження визначень термінів, що вже існують у законодавстві (наприклад, термінів «відходи», «утилізація», «переробка», «захоронення» та ін.). Це може викликати певні складнощі.

Зокрема, за результатами порівняльних досліджень, виконаних за проектом технічної допомоги ЄС, визначення відходів у законодавстві України повністю відповідає Директиві 2008/98/ЄС [19, с. 166]. Елементарний аналіз відповідних норм-дефініцій у національному законодавстві і acquis communautaire доводить протилежне.

За Директивою 2008/98/ЄС відходи – це *будь-яка речовина чи предмет, яких власник позбувається, має намір чи зобов’язаний позбутися* [20], а згідно із Законом України «Про відходи» – будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [21].

Як видно, національне визначення відходів складається з декількох логічно пов’язаних між собою юридичних ознак (як запозичених із Директиви 2008/98/ЄС, так і власних). Кожна з таких ознак має самостійне значення, проте юридичну категорію «відходи» утворює лише їх сукупність (зокрема, ця обставина має пряме відношення і до правозастосовної практики). А у своїй сукупності ці ознаки представляють абсолютно інше, відмінне від acquis communautaire розуміння відходів.

У зв’язку із цим необхідно привести національне визначення відходів у повну відповідність із Директивою 2008/98/ЄС шляхом виключення зайвих юридичних ознак.

Реалізувати викладену пропозицію доцільно шляхом внесення відповідних змін до абзацу 2 статті 1 Закону України «Про відходи». Проект закону України про внесення змін до Закону України «Про відходи» наведено у Додатку 4 до аналітичної записки.

 **ВИСНОВКИ**

Отже, в результаті проведеного дослідження отримано такі результати.

1. Охарактеризовано стан адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire, який є незадовільним з огляду на декларативність, непослідовність, внутрішню неузгодженість та фрагментарність цього процесу на етапі партнерства і співробітництва України і ЄС, що негативно відбивається на результативності розглядуваного процесу у його нинішній фазі.

2. Охарактеризовано правову основу адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire, яка, з одного боку, є достатньо об’ємною і розгалуженою, проте, з іншого, містить істотну складову застарілих і неактуальних на даний момент положень. Останнє стосується таких нормативно-правових актів, як Стратегія, що слабо корелюється із Угодою про асоціацію та прийнятим на її виконання Планом з імплементації.

3. Визначено такі напрями підвищення ефективності механізму адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire:

- **встановлення меж пріоритетної адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire**. Варіант реалізації: зобов’язати через розпорядження Кабінету Міністрів України усі відповідальні міністерства та інші ЦОВВ забезпечити у першочерговому порядку адаптацію законодавства до директив ЄС у сфері управління відходами та ресурсами, що передбачені Додатком ХХХ до Глави 6 Розділу V Угоди про асоціацію;

- **збереження вітчизняного досвіду правого регулювання у процесі адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire**. Варіант реалізації: залишити у новій редакції Закону України «Про відходи» спеціальні норми, якими врегульовуються відносини права власності на відходи та відносини з обліку і привласнення безхазяйних відходів;

- **узгодження різнорівневих планів адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire**. Варіант реалізації: з метою узгодження строків адаптації внести зміни до колонки «Строк виконання» пунктів 246 і 247 Плану з імплементації та пунктів 14 і 15 Заходів Мінприроди і визначити відповідний строк фразою «У строки, визначені планом імплементації Мінприроди»; з метою узгодження переліку виконавців заходів з адаптації включити Мінрегіон, МОЗ, Мін’юст, Держстат, Мінфін і інші заінтересовані органи до колонки «Відповідальний за виконання (з Української Сторони)» пункту 246 Плану з імплементації та пункту 14 Заходів Мінприроди, а також Мінфін, МОЗ та Мін’юст – до тієї ж колонки пункту 247 Плану з імплементації та пункту 15 Заходів Мінприроди;

- **вибір оптимальної форми адаптації законодавства про відходи до acquis communautaire**. Варіант реалізації: розробити окремий (операційний) Закон України «Про захоронення відходів» із врегулюванням його нормами низки спеціальних питань, пов’язаних із захороненням відходів, для чого внести необхідні зміни до колонки «Зміст заходу» пункту 1.1.2. Заходів Плану імплементації Директиви 1999/31/ЄС;

- **узгодження законодавства про відходи із acquis communautaire в частині термінологічного апарату**. Варіант реалізації: привести національне визначення відходів у повну відповідність із Директивою 2008/98/ЄС шляхом виключення з нього зайвих юридичних ознак і, відповідно, внести необхідні зміни до абзацу 2 статті 1 Закону України «Про відходи».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. - № 75. – Ст. 2125.

2. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Угода від 14 червня 1994 р. // Офіційний вісник України. – 2006. - № 24. – Ст. 1794.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відходів: Закон України від 7 березня 2002 р. № 3073-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 31. – Ст. 214.

4. Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення: Постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 2005 р. № 2967-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 49. – Ст. 525.

5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з відходами» (реєстрація № 2459 від 8 травня 2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32441>.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з відходами: Закон України від 21 січня 2010 р. № 1825-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 10. – Ст. 107.

7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 26. – Ст. 218.

8. Огляд стану гармонізації законодавства України з вимогами права ЄС та Базовий план гармонізації законодавства України з правом ЄС (Довкілля): Пакет документів до обговорення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/adaptation/336-ohliad-stanu-harmonizatsii-zakonodavstva-ukrainy-z-vymohamy-prava-yes-ta-bazovyi-plan-harmonizatsii-zakonodavstva-ukrainy-z-pravom-yes-dovkillya>.

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

10. Щодо затвердження Базового плану адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації): Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 17 грудня 2012 р. № 659 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN81968.html>.

11. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика: Автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.01 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 26 с.

12. Малишева Н. Р. Гармонізація екологічного законодавства в Європі: Дис. докт. юрид. наук у формі наук. доповіді, яка виконує функції автореферату: 12.00.06 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 1996. – 54 с.

13. Андрейцев В. І. Концептуальні засади гармонізації екологічного законодавства України до Європейського Союзу / В. І. Андрейцев // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: Матеріали науково-практичної конференції (жовтень 1998 р.) / Інститут законодавства Верховної Ради України; ред. кол.: В. Ф. Опришко [та ін.]. – К., 1998. – С. 82-87.

14. 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.

15. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 29. – Ст. 367.

16. 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.

17. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р // Офіційний вісник України. – 2014. - № 77. – Ст. 2197.

18. 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://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN006680.html>.

19. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції / В. С. Міщенко, Ю. М. Маковецька, Т. Л. Омельяненко. – К.: ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 192 с.

20. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. - OJ L 312, 22.11.2008. - P. 3–30.

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

ДОДАТОК 1

Проект

**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

**РОЗПОРЯДЖЕННЯ**

**від** \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**2015 р. №**\_\_\_\_\_\_\_\_-**р**

**Про встановлення меж пріоритетної адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері управління відходами та ресурсами**

Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, відповідальним за розробку та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень директив Європейського Союзу у сфері управління відходами та ресурсами:

забезпечити здійснення адаптації законодавства України до відповідних директив, передбачених Додатком XXX до Глави 6 Розділу V Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, у першочерговому порядку до повного виконання зобов’язань, покладених зазначеною Угодою;

дотримуватися встановленої пріоритетності у здійсненні адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері управління відходами та ресурсами.

**Прем’єр-міністр України А. ЯЦЕНЮК**

 **Інд.**\_\_\_\_\_

ДОДАТОК 2

Проект

**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

**РОЗПОРЯДЖЕННЯ**

**від** \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**2015 р. №**\_\_\_\_\_\_\_\_-**р**

**Про внесення змін до Плану 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 роки**

Внести до Плану 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 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р, зміни, що додаються.

 **Прем’єр-міністр України А. ЯЦЕНЮК**

 **Інд.**\_\_\_\_\_

 ЗАТВЕРДЖЕНО
 розпорядженням Кабінету

 Міністрів України

 від\_\_\_\_\_\_\_\_\_2015 р. №\_\_\_\_-р

ЗМІНИ,

що вносяться до Плану 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 роки

1. Пункти 246 і 247 викласти у такій редакції:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 246. | Статті 360 - 363, 365, 366,додаток XXX | Розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень Директиви 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 р. про відходи (у частині заходів із строком виконання до кінця 2017 року) | У строки, визначені планом імплементації Мінприроди | МінприродиМінекономрозвиткуДержсанепідслужбаМінінфраструктуриМінрегіонМінфінМОЗМін’юстДержстатінші заінтересовані органи | Генеральний директорат Європейської Комісії "Довкілля" |
| 247. | Статті 360 - 363, 365, 366,додаток XXX | Розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень Директиви Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 р. про захоронення відходів із змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003 (у частині заходів із строком виконання до кінця 2017 року) | У строки, визначені планом імплементації Мінприроди | МінприродиМінрегіонМінекономрозвиткуДержсанепідслужбаМінфінМОЗМін’юст  | - " - |

ДОДАТОК 3

Проект

**МІНІСТЕРСТВО ЕКОЛОГІЇ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ**

**НАКАЗ**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ №\_\_\_\_\_\_\_

 Зареєстровано в Міністерстві

 юстиції України

 \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2015 р.

 за №\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Про внесення змін до наказу Мінприроди України від 15.10.2014 р. № 317**

Відповідно до Плану 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 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р, та з метою вдосконалення процесу імплементації положень директив Європейського Союзу у сфері управління відходами та ресурсами

**Н А К А З У Ю:**

1. Внести зміни до Заходів, передбачених 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 Мінприроди, затверджених Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 15 жовтня 2014 р. № 317 (далі – Заходи), виклавши пункти 14 і 15 Заходів у новій редакції (додається).

2. Внести зміни до Плану імплементації Директиви 1999/31/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 квітня 1999 р. про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003, затвердженого Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 15 жовтня 2014 р. № 317 (далі – План), виклавши пункт 1.1.2. Заходів Плану у новій редакції (додається).

**Міністр**

ЗМІНИ,

що вносяться до Заходів, передбачених 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 Мінприроди

1. Пункти 14 і 15 викласти у такій редакції:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 14 | 246 | Статті 360 - 363, 365, 366,додаток XXX | Розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень Директиви 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 р. про відходи (у частині заходів із строком виконання до кінця 2017 року) | У строки, визначені планом імплементації Мінприроди | МінприродиМінекономрозвиткуДержсанепідслужбаМінінфраструктуриМінрегіонМінфінМОЗМін’юстДержстатінші заінтересовані органи | Генеральний директорат Європейської Комісії "Довкілля" | ДепартаментДозвільно-ліцензійної діяльності та регуляторної політики |
| 15 | 247 | Статті 360 - 363, 365, 366,додаток XXX | Розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень Директиви Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 р. про захоронення відходів із змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) N 1882/2003 (у частині заходів із строком виконання до кінця 2017 року) | У строки, визначені планом імплементації Мінприроди | МінприродиМінрегіонМінекономрозвиткуДержсанепідслужбаМінфінМОЗМін’юст | Генеральний директорат Європейської Комісії "Довкілля" | ДепартаментДозвільно-ліцензійної діяльності та регуляторної політики |

ЗМІНИ,

що вносяться до Заходів Плану імплементації Директиви 1999/31/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 квітня 1999 р. про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС)

№ 1882/2003

1. Пункт 1.1.2. викласти у такій редакції:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1.1.2. Розроблення проекту Закону України «Про захоронення відходів» *(включатиме питання термінології; порядку розроблення національної стратегії зменшення захоронення відходів, що біологічно розкладаються на полігонах як окремого документу національного рівня; обов’язок вживати заходів для забезпечення того, щоб усі витрати на будівництво й експлуатацію МЗВ, включаючи вартість фінансового забезпечення чи його еквівалент на прогнозовану вартість закриття і наступного відновлення МЗВ та догляд за ним протягом наступних, принаймні, 30-ти років після закриття, покривався платою за розміщення відходів)* | МінприродиМінрегіон МОЗМін’юст  | грудень 2015 р. | - | Прийняття Закону |

ДОДАТОК 4

Проект

**ЗАКОН УКРАЇНИ**

**Про внесення зміни до статті 1 Закону України «Про відходи»**

Верховна Рада України постановляє:

1. Абзац другий статті 1 Закону України «Про відходи» (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 36-37, ст. 242 із наступними змінами) викласти у такій редакції:

«Відходи – будь-яка речовина, матеріал чи предмет, яких власник позбувається, має намір або зобов’язаний позбутися».

2. Цей закон набирає чинності з дня його опублікування.

Президент України П. ПОРОШЕНКО

1. У вітчизняних юридичних дослідженнях терміни «адаптація», «гармонізація» і «апроксимація» достатньо часто використовуються як синоніми або підвиди один одного, хоча за змістом вони не тотожні.

Див.: 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 / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Х.: Оберіг, 2012. – Розд. 1. – С. 20. [↑](#footnote-ref-1)