

КРАВЧЕНКО М. Г.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.95

ВПРОВАДЖЕННЯ У ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТЕРМІНОЛОГІЇ ДИРЕКТИВ ЄС У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стаття присвячена дослідженню проблематики, пов'язаної із впровадженням у законодавство України термінології Директив ЄС у сфері управління побутовими відходами. Для досягнення цієї дослідницької мети автором проаналізовані: положення законодавства України; положення Директив ЄС та пропозиції Мінприроди щодо імплементації термінології Директив ЄС у частині управління відходами в Україні. Автор вважає, що впровадження термінології Директив ЄС у частині управління всіма видами відходів є об'єктивно необхідним, проте має здійснюватися якісно.

Ключові слова: побутові відходи, законодавство України, Європейський Союз, Угода про асоціацію, Директиви ЄС.

Статья посвящена исследованию проблематики, связанной с внедрением в законодательство Украины терминологии Директив ЕС в сфере управления бытовыми отходами. Для достижения этой исследовательской цели автором проанализированы: нормы законодательства Украины; Директивы ЕС и предложения Минприроды по имплементации терминологии Директив ЕС по вопросу управления отходами в Украине. Автор считает, что внедрение терминологии Директив ЕС в части управления всеми видами отходов является объективно необходимым, однако должно осуществляться качественно.

Ключевые слова: бытовые отходы, законодательство Украины, Европейский Союз, соглашение об ассоциации, Директивы ЕС.

The article is devoted to the study of the problems related to the implementation in the Ukrainian legislation of the terminology of the EU Directives in the field of household waste management. To achieve this research goal, the author analyzed: the provisions of Ukrainian legislation; the provisions of the EU Directives and the proposals of the Ministry for Environmental Protection concerning the implementation of the terminology of the EU Directives on waste management in Ukraine. The author believes that the implementation of the EU directives on the management of all types of waste is objectively necessary, but should be carried out qualitatively.

Key words: household waste, Ukrainian legislation, European Union, Association Agreement, EU Directive.

Вступ. Євроінтеграційні процеси в Україні привели до підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони [1]. На підставі положень цієї Угоди в Україні проводиться складний та багатоаспектний процес адаптації національного законодавства України до законодавства ЄС.

Варто зазначити, що ця Угода розставила нові пріоритети у процесі адаптації національної правової системи України до законодавства ЄС, адже попередньо пріоритетні сфери адаптації законодавства України до законодавства ЄС були визначені у Розділі V Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [2]. Аналізуючи положення Угоди, можна побачити, що вона конкретизувала окремі сфери адаптації законодавства, розставила нові пріоритети, поставила нові завдання, які має виконати українська сторона.

Однією зі сфер, в яких національне законодавство України має бути приведене у відповідність до законодавства ЄС, є сфера управління відходами та ресурсами, яка визначена у п. «е» ст. 361 цієї



Угоди [1]. Безперечно, така адаптація стосується питання про управління усіма видами відходів в Україні, у тому числі і побутовими.

Заходи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС передбачають як внесення змін до чинних, так і створення нових нормативно-правових актів у цій сфері. При цьому, основна частина заходів з адаптації має здійснюватися шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про відходи» від 05 березня 1998 р. [3]. За своїм статусом, саме цей Закон України є рамковим і фактично є основою законодавства України з питання про управління всіма видами відходів.

Постановка проблеми. Важливе місце серед заходів, які необхідно зробити у межах адаптації законодавства України до законодавства ЄС, є узгодження термінології Закону України «Про відходи» від 05 березня 1998 р. із термінологією Директив ЄС у цій сфері. Разом із тим, впровадження термінології Директив ЄС у законодавство України у сфері управління побутовими відходами має певну специфіку. Саме тому, метою цієї статті є дослідження проблем та перспектив впровадження у законодавство України термінології Директив ЄС у сфері управління побутовими відходами. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити наступні дослідницькі завдання: проаналізувати положення законодавства України у частині визначення термінології у сфері управління побутовими відходами; проаналізувати положення Директив ЄС у цій частині; вивчити пропозиції Мінприроди щодо внесення змін і доповнень у законодавство України у зв'язку з імплементацією положень Директив ЄС у цій частині.

Результати дослідження. Основні орієнтири адаптації законодавства України до законодавства ЄС, у сфері управління побутовими відходами, визначені у низці Директив ЄС, а зокрема у: Директиві № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. та Директиві № 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003/26 26 квітня 1999 р. [4; 5]. Саме ці Директиви ЄС визначені як такі положення, яких мають бути обов'язково імплементованими у національне законодавство України у відповідності до Додатка ХХХ до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони [6].

Разом з тим, це далеко не всі Директиви ЄС у сфері управління побутовими відходами. Існують також інші. Зокрема, мова йде про: Директиву № 2000/76/ЄС щодо спалювання відходів від 04 грудня 2000 р.; Директиву № 1999/31/ЄС щодо захоронення полігонів від 26 квітня 1999 р.; Директиву № 2004/12/ЄС про упаковку та відходи пакування від 20 грудня 1994 р. та ін. [7; 8; 9]. Однак, Угода про асоціацію між Україною та ЄС не внесла їх у перелік тих Директив ЄС, положення яких мають бути обов'язково імплементовані у національне законодавство України. Цьому існує цілком зрозуміле пояснення. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС передбачає не тільки внесення змін до законодавства, але й значних капіталовкладень як передумови їх реалізації.

Базовою Директивою ЄС у сфері управління відходами, у цілому, та побутовими відходами, зокрема, є Директива № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. [4]. Саме ця Директива ЄС містить 20 термінів, які мають бути імплементованими у законодавство України про відходи.

Якщо зіставити терміни, які визначені у ст. 1 (визначення основних термінів) Закону України «Про відходи» від 05 березня 1998 р. [3] та терміни, які визначені у Директиві № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. [4] можна зробити наступні проміжні висновки:

по-перше, у Законі України «Про відходи» відсутні окремі терміни, які визначені у Директиві № 2008/98/ЄС про відходи, а зокрема: «брокер», «дилер», «біовідходи», «відпрацьовані мастила», «роздільний збір», «запобігання утворенню» та ін.;

по-друге, окремі терміни, хоча і визначені у Законі України «Про відходи», проте потребують конкретизації з урахуванням вимог Директиви ЄС № 2008/98/ЄС про відходи. Мова йде про такі терміни як: «збирання відходів»; «виробник відходів», «власник відходів» та ін.

Окремо хотілося б звернути увагу на те, що Закон України «Про відходи» від 05 березня 1998 р. регламентує всю сферу управління відходами в Україні, тобто управління всіма видами відходів. Це означає, що внесення змін та доповнень до наявної термінології та введення нової термінології, яка визначена у Директивах ЄС, буде стосуватися управління всіма видами відходів. Цей момент, на наш погляд, має суттєве значення, адже визначаючи, наприклад, такі категорії як «дилер» і «брокер», не визначається те, яких видів відходів буде стосуватися їх діяльність. Розглянемо ці терміни детальніше:

Директива 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. у п. 7 ст. 2 розглядає термін «дилер» як будь-яке підприємство, що займається скуповуванням та подальшим продажем відходів, включаючи дилерів, які фізично не володіють відходами [4].

Міністерство екології та природних ресурсів України, у Національній стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у галузі охорони довкілля пропонує наступне формулювання категорії «дилер», яке може бути закріплене у Законі України «Про відходи» від 05 березня 1998р.: «дилер» – будь-яка фізична або юридична особа, що займається скуповуванням та подальшим продажем відходів, включаючи дилерів, які фізично не володіють відходами [10].



На наш погляд, таке формулювання, хоча і є близьким за змістом до положень Директиви 2008/98/ЄС про відходи, не може використовуватися у Законі України «Про відходи» від 05 березня 1998 р. без певних застережень.

По-перше, у цьому формулюванні використаний термін «відходи» без зазначення того, про який саме вид відходів йде мова. Адже відходи є різними за своїми властивостями (побутові, радіоактивні, небезпечні та ін.) і для поводження із ними необхідні спеціальні навички та офіційні дозволи. Саме тому надання будь-якій фізичній або юридичній особі право займатися скуповуванням та подальшим продажем будь-яких відходів є неприпустимим. Ми пропонуємо обмежити термін «відходи» у визначенні категорії «дилер» таким видом відходів, як побутові відходи.

По-друге, із суті самої категорії «дилер» випливає мета діяльності цього суб'єкта поводження із відходами. Тобто дилери, виходячи із змісту дефініції, займаються скуповуванням та подальшим продажем відходів. На наш погляд, мова йде фактично про господарську діяльність дилерів. Сама дефініція цього терміну, не говорить про систематичність такої діяльності та мінімальний об'єм відходів у фізичному або грошовому вимірі, який є підставою для визнання приватної особи, яка займається скуповуванням та подальшим продажем відходів дилером. Очевидно, що на законодавчому рівні необхідно визначити чіткі критерії розмежування дилера та осіб, які не здійснюють систематичну діяльність зі скуповування та подальшого продажу відходів. Адже саме систематичність такої діяльності буде підставою віднесення її до різновиду господарської діяльності і виникнення на цій підставі фіскальних зобов'язань «дилера» перед державою.

Ми пропонуємо доповнити ст. 1 Закону України «Про відходи» (визначення основних термінів) категорією «дилер», яку визначити наступним чином: «дилер» – будь-яка фізична або юридична особа, що систематично займається скуповуванням та подальшим продажем побутових відходів, включаючи тих, які фізично не володіють такими відходами. Не є дилером особа, яка одноразово придбала та продала побутові відходи на суму не більше 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Директива 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. у п. 8 ст. 2 розглядає термін «брокер» як будь-яке підприємство, що займається організацією використання або видалення відходів від імені інших осіб, включаючи брокерів, які фізично не володіють відходами [4].

Міністерство екології та природних ресурсів України у Національній стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у галузі охорони довкілля пропонує наступне формулювання категорії «брокер», яке може бути закріплене у Законі України «Про відходи» від 05 березня 1998 р.: «брокер» – це будь-яка фізична або юридична особа, що займається організацією використання або видалення відходів від імені інших осіб, включаючи брокерів, які фізично не володіють відходами [10].

На наш погляд, таке формулювання, хоча і є близьким за змістом до положень Директиви 2008/98/ЄС про відходи, не може використовуватися у Законі України «Про відходи» від 05 березня 1998 р. без певних застережень.

По-перше, запропоноване формулювання не розкриває суті такої категорії як «брокер». На наш погляд, основним функціональним призначенням брокера є здійснення посередництва між суб'єктами права, у цьому випадку, суб'єктом, який володіє відходами (власником відходів), та суб'єктом, який хоче їх придбати (покупцем відходів). Із запропонованого формулювання цієї категорії досить складно зрозуміти суть цієї посередницької функції брокера. Тому, на наш погляд, необхідно перефразувати зміст запропонованої дефініції, аби краще відобразити її суть.

Тобто, «брокер» – це фізична або юридична особа, що займається, від імені інших осіб, організацією використання або видалення відходів, включаючи брокерів, які фізично не володіють відходами.

По-друге, у цьому формулюванні використаний термін «відходи» без зазначення того, про який саме вид відходів йде мова. Як ми вже зазначали, відходи є різними за своїми властивостями і для здійснення операцій з окремими видами відходів необхідні спеціальні навички та офіційні дозволи. Саме тому, надання будь-якій фізичній або юридичній особі права бути «брокером» стосовно всіх видів відходів є недоцільним. На наш погляд, необхідно встановити процедуру отримання дозволів на здійснення брокерської діяльності щодо окремих видів відходів, наприклад, небезпечних, радіоактивних, хімічних тощо.

Враховуючи це, ми пропонуємо доповнити ст. 1 Закону України «Про відходи» (визначення основних термінів) категорією «брокер», яку визначити наступним чином: «брокер» – це фізична або юридична особа, що займається, від імені інших осіб, організацією використання або видалення відходів, включаючи брокерів, які фізично не володіють відходами. Особливість діяльності брокерів щодо небезпечних, радіоактивних, хімічних відходів встановлюється законодавством України.

Висновки. У результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Запровадження у національне законодавство України про відходи, а зокрема у Закон України «Про відходи» від 05 березня 1998 р., термінології Директив ЄС у цій сфері, з однієї сторони, є об'єк-



тивно необхідним, оскільки це дозволить впровадити в Україні європейські стандарти управління відходами, а, з іншої сторони, є обов'язковим заходом оскільки запровадження такої термінології обумовлюється зобов'язаннями, які на себе взяла українська сторона, підписавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони.

2. На сьогодні у Законі України «Про відходи» відсутні окремі терміни, які визначені у Директивах ЄС у цій сфері, а зокрема: «брокер», «дилер», «біовідходи», «відпрацьовані мастила», «роздільний збір», «запобігання утворенню» та ін. Окремі терміни, хоча і визначені у Законі України «Про відходи», проте потребують конкретизації з урахуванням вимог Директив ЄС, а зокрема такі терміни: «збирання відходів»; «виробник відходів», «власник відходів» та ін.

3. Запровадження нових термінів у чинне законодавство України про відходи, а також внесення змін і доповнень у наявні терміни, передбачає виважену та обгрунтовану позицію законодавця та належний рівень якості пропозицій про внесення змін і доповнень у законодавство України. На наш погляд, термін «дилер» який сьогодні відсутній у Законі України «Про відходи» має бути визначений у наступній редакції: «дилер» – будь-яка фізична або юридична особа, що систематично займається скуповуванням та подальшим продажем побутових відходів, включаючи тих, які фізично не володіють такими відходами. Не є дилером особа, яка одноразово придбала та продала побутові відходи на суму не більше 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

4. Ми також пропонуємо ввести у Закон України «Про відходи» термін «брокер», який визначити наступним чином: «брокер» – це фізична або юридична особа, що займається, від імені інших осіб, організацією використання або видалення відходів, включаючи брокерів, які фізично не володіють відходами. Особливість діяльності брокерів щодо небезпечних, радіоактивних, хімічних відходів встановлюється законодавством України.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 року // Офіційний вісник України. –2014. – № 75. – Ст. 83.
2. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
3. Про відходи : Закон України від 05 березня 1998 року № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 242.
4. Директива № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua>
5. Директива № 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеніми Регламентом (ЄС) № 1882/2003/26 26 квітня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua> > Dir_1999_31
6. Додаток XXX до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/adaptation>
7. Директива № 2000/76/ЄС щодо спалювання відходів від 04 грудня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_942
8. Директива № 1999/31/ЄС щодо захоронення полігонів від 26 квітня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_925
9. Директива № 2004/12/ЄС про упаковку та відходи пакування від 20 грудня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_b05
10. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/adaptation/3133-natsionalna-stratehiia-nablyzhennia-aproksymatsiia-zakonodavstva-ukrainy-do-prava-yes-v-haluzi-okhorony-dovkillia>

