

Пропозиції законодавчих ЗМІН

Вдосконалення механізму регулювання операцій з металобрухтом

Олександр Волошин
Роман Жовнір



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що реалізується Фондом Інновацій і Розвитку та фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».

Ці пропозиції до законодавчих змін націлені на вдосконалення механізму регулювання операцій з металобрухтом та приведення Українського законодавства у сфері поводження з металобрухтом до міжнародних стандартів.



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

1. Визначення проблеми

З 28.06.2015 року, після набрання чинності ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності», діяльність, пов'язана із заготівлею, переробкою брухту чорних та кольорових металів і його металургійною переробкою, було виключено з переліку видів діяльності, що потребує ліцензування. Проте, відповідно до абз.1 ст.4 ЗУ «Про металобрухт», операції з металобрухтом здійснюються лише спеціалізованими або спеціалізованими металургійними переробними підприємствами, а також їх приймальними пунктами.¹

При цьому, у ст. 1 ЗУ «Про металобрухт» наведено визначення термінів «Спеціалізовані підприємства» та «Спеціалізовані металургійні переробні підприємства»:

– спеціалізовані підприємства (суб'єкти господарювання всіх форм власності) - такі, які здійснюють операції з металобрухтом, мають у власності або закріплене за підприємствами на праві господарського відання вагове, брухтопереробне та вантажопідйомне обладнання, забезпечують згідно із законодавством пожежну, вибухову, екологічну і радіаційну безпеку;

– спеціалізовані металургійні переробні підприємства - підприємства, які відповідають вимогам, що ставляться цим Законом до спеціалізованого підприємства, мають у власності виробниче обладнання, яке забезпечує технологію металургійної переробки металобрухту, пов'язану зі зміною структури металу, його хімічного складу відповідно до стандартів, та пройшли атестацію в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної промислової політики.

Тобто, визначальною вимогою для отримання можливості законно здійснювати заготівлю металобрухту, є наявність необхідного устаткування. Перелік даного устаткування наведено у «Переліку обладнання та устаткування, які необхідно мати спеціалізованому підприємству та його приймальним пунктам або спеціалізованому металургійному переробному підприємству при здійсненні операцій з металобрухтом», затвердженому Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (наразі - Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України) від 29.03.2016 № 524.²

Однак, не дивлячись на відміну ліцензування діяльності із заготівлі металобрухту, ця сфера все ще має низку проблемних аспектів:

- зважаючи на достатньо суворі вимоги до суб'єктів господарювання для отримання права на здійснення операцій із заготівлі металобрухту, ця діяльність доступна лише достатньо обмеженому колу «великих гравців на ринку» - підприємствам, що

¹ Закон України від 15.09.2006 № 619-XIV «Про металобрухт» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/619-14>

² Наказ МЕРТ від 29.03.2016 №524 «Про затвердження «Переліку обладнання та устаткування, які необхідно мати спеціалізованому підприємству та його приймальним пунктам або спеціалізованому металургійному переробному підприємству при здійсненні операцій з металобрухтом» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0585-16#n13>



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

забезпечені необхідним обладнанням для переробки. Проте, як показує практика, нормальне функціонування даного ринку передбачає наявність значної кількості невеликих пунктів прийому, які змушені працювати “поза законом”, оскільки не мають обладнання для переробки (а інколи і порізки) металобрухту. Завдяки цьому в кожному місті України знаходяться сотні незаконних пунктів прийому металобрухту, які не сплачують податки та власники яких є максимально вразливими для вимагання неправомірної вигоди від правоохоронців (за неперешкодження незаконній діяльності);

• **В законодавстві відсутні чітко розписані критерії, за якими можна відрізнити побутовий металобрухт від промислового, при тому, що механізм прийому побутового та промислового металобрухту значно відрізняється. Так, у ст.1 ЗУ “Про металобрухт” наведено наступні визначення побутового та промислового металобрухту:**

- побутовий металобрухт - непридатні для прямого використання виробу побутового призначення або частини цих виробів, які містять у собі чорні або кольорові метали чи їх сплави і які втратили експлуатаційну цінність;
- промисловий металобрухт - непридатні для прямого використання в промисловості та інших галузях економіки виробу або частини цих виробів, які містять у собі чорні або кольорові метали чи їх сплави і які за рішенням власника втратили експлуатаційну цінність внаслідок фізичного або морального зносу, а також виробу з металу, що мають непоправний брак, залишки чорних і кольорових металів і їх сплавів;

Виходячи з даного трактування, деякі вироби можуть відноситись як до побутового, так і до промислового металобрухту, все залежить лише від того, де вони використовувались, а перевірити чи спростувати факт використання виробом у побуті чи у промисловості підприємство, що здійснює заготівлю металобрухту, не має ніякої можливості. При цьому, відповідно до ч.8 ст.4 ЗУ “Про металобрухт”, приймання побутового металобрухту від фізичних осіб дозволяється лише при пред’явленні ними документа, який засвідчує особу, та обов’язково оформляється актом приймання; а приймання промислового брухту можливе лише від юридичних осіб та оформлюється актом приймання із зазначенням найменування юридичної особи, кількості та джерел походження металобрухту. В акті робиться відмітка про вибухову безпеку, а в разі потреби - про дезактивацію і очищення металобрухту від шкідливих речовин та зазначається рівень дози випромінювання (ч. 12 ст.8 ЗУ “Про металобрухт”). При цьому, порушення законодавства, що регулює здійснення операцій з металобрухтом тягне за собою адміністративну відповідальність та накладення штрафних санкцій (ст. 164-10 КУПАП).³

Варто зазначити, що в законодавстві більшості країн, для ідентифікації (визначення) конкретних видів металобрухту використовується термінологія, яка застосовується в Міжнародній конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів. Так, відповідно до положень вищезазначеної конвенції, таке поняття, як “металобрухт” відсутнє. Для позначення брухту будь-якого металу використовується стандартне

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>



визначення: “Відходи та брухт конкретного металу”. Наприклад - “Ferrous waste and scrap” (відходи та брухт заліза).⁴

При цьому, розмежування на побутовий та промисловий брухт в законодавстві більшості країн відсутнє. Так, у законодавстві інших пострадянських країн (Республіка Білорусь⁵, Республіка Молдова⁶) які наразі не входять до складу Європейського Союзу, також використовується загальноприйнята термінологія.

- наявність правової колізії у Кримінальному кодексі України. Відповідно до ст. 213 ККУ⁷, здійснення операцій з брухтом кольорових і чорних металів посадовими особами суб'єктів господарської діяльності, відомості про яких не включено до переліку суб'єктів господарювання, що здійснюють операції з металобрухтом тягне за собою кримінальну відповідальність. При цьому, з 28.06.2015 року, після відміни ліцензування на операції з металобрухтом, законодавством не передбачено існування жодних переліків суб'єктів господарювання, які мають право збирати металобрухт.

4HS Nomenclature 2012 Edition [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_nomenclature_previous_editions/hs_nomenclature_table_2012.aspx

5 . Об обращении с отходами: Закон Республики Беларусь от 20 июля 2007 года. – Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=H10700271>

6 Об отходах: Закон Республики Молдова от 29 07 2016 г. – Електронний ресурс. Режим доступу:
<http://lex.justice.md/ru/368030/>

7 Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

2. Шляхи вирішення проблеми

Шляхи усунення проблем з регулюванням механізму операцій з металобрухтом на законодавчому рівні доцільно умовно розділити на 3 складових:

1. Виведення значної кількості пунктів прийому металобрухту у правове поле. Цього можна досягти декількома шляхами:

внести зміни до ЗУ “Про металобрухт”, дозволивши здійснювати заготівлю металобрухту без брухтопереробного та вантажопідйомного обладнання, чим надати змогу перейти у правове поле всім невеликим суб’єктам господарювання.

або

ліквідувати розподіл металобрухту на побутовий на промисловий, чи більш конкретно прописати критерії для віднесення брухту до промислового, ліквідувавши ризику вчинення незаконної (без умислу) діяльності суб’єктами господарювання, які здійснюють заготівлю металобрухту.

У випадку встановлення чітких критеріїв розмежування промислового та побутового металобрухту, доцільно внесення змін до ч.3 ст.4 ЗУ “Про відходи”, та ЗУ “Про металобрухт”, відповідно до яких регулювання відносин щодо поводження з побутовим металобрухтом закріпити за ЗУ “Про відходи”, а регулювання відносин щодо поводження з промисловим металобрухтом - за ЗУ “Про металобрухт”. Це також дозволить вивести всі пункти прийому вторсировини, які приймають побутові відходи, серед переліку яких є побутовий металобрухт, з тієї, адже наразі значна кількість побутового металобрухту приймається тими ж пунктами прийому вторинної сировини, які приймають й інші відходи (Пет-пляшки, склобій, макулатуру тощо).

2. Усунення правової колізії, шляхом вилучення зі ст. 213 ККУ відповідальність за здійснення операцій з брухтом кольорових і чорних металів посадовими особами суб’єктів господарської діяльності, відомості про яких не включено до переліку суб’єктів господарювання.

3. Приведення Українського законодавства до міжнародних стандартів. 17.05.2002 Україна приєдналась до Міжнародної конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_079 отже, зважаючи на обов’язковість виконання зобов’язань України відповідно до укладених міжнародних договорів <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> та зважаючи на те, що, відповідно до положень міжнародної конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів, встановлено інші правила щодо визначення брухту металів, доцільно привести всю термінологію, яка використовується в українському законодавстві, до міжнародних стандартів (використання термінології виду “Відходи та брухт металу”).



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

3. Комунікаційна стратегія

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих складових вирішення проблеми;
- Просування ідей законодавчих змін через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, які займаються політиками щодо вдосконалення законодавства щодо поводження з твердими побутовими відходами;
- Проведення “круглого столу” з даної теми.



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку