

## ОЦІНКА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПРОВЕДЕННЯМ ПЕРЕВІРОК ДОЗВІЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

*Проаналізовано корупційні ризики, які пов'язані з проведенням перевірок дозвільних документів у сфері поведження з відходами. Зокрема, визначено основні положення норм чинного законодавства, які можуть містити такі ризики, та надаються пропозиції щодо їх усунення.*

*Основними ризиками у зазначеній сфері є недоброчесність державних службовців і наявність дискреційних повноважень.*

*Розглянуто аспекти та правові чинники, які мають вплив на сумлінність державних службовців у разі виконання ними посадових обов'язків.*

**Ключові слова:** державні службовці, заходи адміністративного примусу, корупційні ризики, корупція, поведження з відходами, поліцейські повноваження.

**Постановка проблеми.** Одним із найважливіших аспектів сучасної правової політики в нашій державі має стати реформа системи запобігання і протидії корупції, що є запорукою формування довіри до влади, зміцнення економічного потенціалу України та покращення добробуту громадян.

24 квітня 2015 року набув чинності Закон України «Про запобігання корупції» [1]. Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців (та інших суб'єктів), а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків.

Корупційні ризики – це сукупність правових, організаційних й інших чинників і причин, які заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування.

12 квітня 2011 року Міністерством юстиції України дане роз'яснення щодо корупційних ризиків у діяльності державних службовців. Корупційними ризиками вважають недоброчесність державних

службовців; безконтрольність з боку керівництва; виникнення конфлікту інтересів; наявність дискреційних повноважень.

У державі є дуже багато суб'єктів, наділених контролюючими (поліцейськими) повноваженнями, зокрема правом застосування заходів адміністративного примусу. Такі заходи здійснюються у різних сферах життєдіяльності, наприклад, у сфері поводження з відходами. Уповноваженими суб'єктами у цій сфері є Державна фіскальна служба України, органи Державної екологічної інспекції України тощо.

**Стан дослідження.** Розглядаючи наукові праці з питань запобігання та попередження корупції, можна зазначити, що темам сутності та причин корупції в органах державної влади, відповідальності державних службовців приділяло увагу багато науковців, зокрема: Д. І. Йосифович, М. І. Мельник, С. М. Сербогін, С. С. Сербогін, В. В. Побережний, О. Я. Прохоренко, А. Л. Тіньков, М. І. Хавронюк й ін.

Завдяки працям цих учених розроблено теоретико-методологічні засади моніторингу за дотриманням законодавства у сфері протидії корупції. Водночас спеціальні комплексні дослідження щодо сутності корупційних ризиків у сфері поводження з відходами, застосування на національному рівні превентивних механізмів їх мінімізації відсутні.

**Метою** статті є оцінка корупційних ризиків, пов'язаних із проведенням перевірок наявності та чинності дозвільних документів у сфері поводження з відходами та визначення способів їх усунення.

**Виклад основних положень.** Державну політику, з провадження державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері поводження з відходами, реалізує відповідний центральний орган виконавчої влади – Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція України).

Відповідно до Указу Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011 «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» – Держекоінспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України [2].

До її компетенції відноситься державний нагляд (контроль) за виконанням, центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, іншими органами, органами місцевого самоврядування, делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, за додержанням підприємствами,

установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами – нерезидентами вимог законодавства про поводження з відходами щодо:

- складання і ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів і реєстру місць видалення відходів;
- перевезення небезпечних відходів територією України та за транскордонним перевезенням відходів;
- збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення, захоронення відходів;
- ведення первинного обліку кількості, типу і складу відходів, що утворюються, збираються, перевозяться, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються, подання відповідної статистичної звітності в установленому порядку та паспортизації таких відходів;
- дотримання вимог нормативно-технічної і технологічної документації, погодженої в установленому порядку, при виробництві продукції (крім дослідних зразків) із відходів чи з їх використанням;
- дотримання правил і режиму експлуатації установок, виробництв з оброблення та утилізації відходів;
- дотримання вимог екологічної безпеки при транспортуванні, зберіганні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних речовин і відходів;
- своєчасного та повного виконання заходів із захисту земель від засмічення та забруднення відходами тощо [2].

Одним із найважливіших завдань Держекоінспекції України є контроль за дотриманням вимог виданих дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами.

Основними корупційними ризиками, пов'язаними із проведенням перевірок наявності та чинності дозвільних документів у сфері поводження з відходами та дотримання їх умов органами Держекоінспекції є недобросовісність державних службовців і наявність дискреційних повноважень.

Корупційні ризики, пов'язані з недобросовістю посадових осіб Держекоінспекції можуть виникати в процесі наступних повноважень:

1. Складання протоколів та розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачених ст.ст. 52, 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-7, 83, 91-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, пов'язаними з порушеннями правил поводження з відходами (перелік посадових осіб наділених відповідними повноваженнями, визначений статтею 242-1 КУпАП) [3].

2. Подання пропозицій щодо: видачі, зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, лімітів і квот на розміщення відходів, а також установлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища.

3. Надання центральним органам виконавчої влади, їх територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування приписів щодо зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на розміщення відходів, а також щодо встановлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища.

4. Внесення центральним органам виконавчої влади, їх територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування вимог щодо увідповіднення із законодавством ухвалених ними рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, разом поводження з відходами.

5. Проведення перевірок з питань, що належать до її компетенції, видавання за їх результатами обов'язкових для виконання приписів, розпоряджень.

6. Розрахунку розміру збитків, заподіяних державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства та пред'явлення претензій.

7. Ухвалення рішення про відновлення діяльності підприємств, установ і організацій та експлуатації об'єктів, стосовно яких було ухвалене в установленому порядку рішення про обмеження чи тимчасове зупинення їх діяльності, після усунення всіх виявлених порушень.

8. Передання до прокуратури, органами досудового розслідування матеріалів про діяння, в яких убачаються ознаки кримінального правопорушення.

Порядок організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства, затверджений наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 10.09.2008 № 464.

Під час проведення позапланової перевірки державні інспектори перевіряють питання, необхідність висвітлення яких стала підставою для її проведення, з обов'язковим зазначенням цих питань у направленні на проведення перевірки. В разі цього перевіряються наявність і чинність дозвільних документів, які підтверджують право на здійснення господарської діяльності, пов'язаної з використанням природ-

них ресурсів (розміщення відходів, поводження з відходами, крім поводження з радіоактивними відходами) й інших документів, необхідних для проведення перевірки.

Окрім цього, перевірка здійснюється на території суб'єкта господарювання – на виробничих майданчиках, у цехах, у місцях розташування обладнання, земельних ділянках, зокрема територій та об'єктів природно-заповідного фонду, через візуальний огляд із застосуванням у разі необхідності, інструментально-лабораторного, радіаційного й інших методів контролю [4].

Процес візуального огляду, передбачає можливість зловживання посадовими особами Держекоінспекції.

У разі проведення перевірок на об'єктах, діяльність чи експлуатація яких пов'язана із впливом на довкілля через викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скиди у водні об'єкти, розміщення відходів, забруднення ґрунтів, проводиться перевірка здійснення суб'єктом господарювання інструментально-лабораторних вимірювань при виробничому контролі за дотриманням установлених нормативів, а також, у разі необхідності, здійснення відбору проб й інструментально-лабораторні вимірювання за дотриманням суб'єктами господарювання встановлених нормативів [4].

Саме можливість непроведення відбору проб та інструментально-лабораторних вимірювань, звірка вимірювань, що здійснювалися суб'єктом господарювання є суб'єктивним чинником для виникнення корупційних ризиків у процесі виконання перевірки.

Перевірка проводиться за оригіналами або належно оформленими копіями документів, наданими керівником або уповноваженою ним особою суб'єкта господарювання, щодо якого здійснюється перевірка. У разі виявлення фальсифікацій або підробок документів державні інспектори зазначають про це в акті перевірки та передають відповідні матеріали до правоохоронних органів згідно із законодавством.

На підставі акту перевірки, складеного за результатами проведення планової або позапланової перевірки, в процесі якої виявлено порушення вимог природоохоронного законодавства, орган Держекоінспекції України за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається у порядку та строки, встановлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду [5].

У разі необхідності вжиття інших заходів реагування державний інспектор протягом п'яти робочих днів з дня завершення перевірки складає припис, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення перевірки,

а у випадках, передбачених законом, також звертається у порядку та строки, встановлені законом, до адміністративного суду з позовом щодо підтвердження обґрунтованості вжиття до суб'єкта господарювання заходів реагування, передбачених відповідним розпорядчим документом.

На підставі акту, який складено за результатами перевірки, протягом п'яти днів з дня її завершення у разі виявлення порушень вимог природоохоронного законодавства складається припис про усунення порушень вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Строк виконання припису встановлює державний інспектор залежно від виявлених порушень природоохоронного законодавства, але не більше ніж 6 місяців. У разі неможливості виконання приписів у встановлені в них строки суб'єкт господарювання, що перевірявся, може звернутися до органу Держекоінспекції України для їх продовження з обґрунтуванням та підтверджуючими документами, оформленими належно.

У разі виявлення під час проведення перевірок правопорушень, які містять ознаки злочину, відповідний орган Держекоінспекції України не пізніше 10 робочих днів з дня оформлення відповідних матеріалів щодо такого правопорушення направляє їх до правоохоронних органів [4].

Убачається, що строк 10 робочих днів для направлення матеріалів про правопорушення, які містять ознаки злочину є занадто великим і передбачає можливі корупційні ризики. Доцільно внести зміни до Порядку проведення перевірок, встановивши обов'язковість негайного (протягом доби), з моменту виявлення ознак кримінального правопорушення, повідомлення правоохоронних органів про це, для вжиття останніми відповідних заходів реагування та ухвалення рішення відповідно до кримінального процесуального законодавства України.

Ст. 17 Закону України «Про відходи» передбачає, що суб'єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами зобов'язані своєчасно в установленому порядку сплачувати екологічний податок, що справляється за розміщення відходів [6].

Відповідно до п. 14.1.57 Податкового кодексу України екологічний податок – загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється з фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їх виробниками, фактичного обсягу утворених радіоактивних відходів і з фактичного обсягу радіоактивних відходів, накопичених до 1 квітня 2009 року [7].

Платниками податку є суб'єкти господарювання, юридичні особи, що не провадять господарську (підприємницьку) діяльність, бюджетні установи, громадські й інші підприємства, установи та організації, постійні представництва нерезидентів, включаючи тих, які виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їх засновників, під час провадження діяльності яких на території України і в межах її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони здійснюються: *розміщення відходів (окрім розміщення окремих видів (класів) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання*. Не є платниками податку за розміщення відходів, суб'єкти господарювання, які розміщують на власних територіях (об'єктах) виключно відходи як вторинну сировину [7].

Об'єктом і базою оподаткування є обсяги та види (класи) розміщених відходів, окрім обсягів та видів (класів) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання. Ставки податку за розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах установлюються залежно від класу небезпеки та рівня небезпечності відходів:

Клас небезпеки відходів	Рівень небезпечності відходів	Ставка податку, гривень за 1 тону
I	надзвичайно небезпечні	1128,63
II	високонебезпечні	41,11
III	помірно небезпечні	10,31
IV	малонебезпечні	4,02
	малонебезпечні нетоксичні відходи гірничої промисловості	0,39

За розміщення відходів, на які не встановлено клас небезпеки, застосовується ставка податку, встановлена за розміщення відходів I класу небезпеки [7].

Коефіцієнт до ставок податку, який встановлюється залежно від місця (зони) розміщення відходів у навколишньому природному середовищі:

Місце (зона) розміщення відходів	Коефіцієнт
У межах населеного пункту або на відстані менш як 3 км від нього	3
На відстані від 3 км і більше від меж населеного пункту	1

Якщо платник податку з початку звітного року не планує здійснення розміщення відходів, утворення радіоактивних відходів протягом звітного року, то такий платник податку повинен повідомити про це відповідний контролюючий орган за місцем розташування джерел забруднення та написати заяву про відсутність у нього в звітному році об'єкта обчислення екологічного податку. В іншому разі платник податку зобов'язаний подавати податковій декларації [7].

Оскільки на державному рівні відсутній чинний нормативний документ, на підставі якого повинні визначатися класи небезпеки відходів (а відповідно до пункту «в» ст. 17 Закону України «Про відходи» суб'єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами зобов'язані визначати склад і властивості відходів, що утворюються, а також за погодженням із спеціально уповноваженими органами виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища ступінь їх небезпечності для навколишнього природного середовища та здоров'я людини), корупційними ризиками є неправомірне заниження рівня небезпеки відходів суб'єктами господарювання за протиправною згодою посадових осіб контролюючого органу з метою зниження ставки податку.

Ще одним із чинників корупційних ризиків може бути процедура розрахунку коефіцієнту до ставок екологічного податку, який встановлюється залежно від місця (зони) розміщення відходів у навколишньому природному середовищі по відстані від населеного пункту.

Корупційним ризиком щодо оподаткування у сфері поводження з відходами є відсутність уніфікації термінів у нормативно-правових актах, що може призводити до їх подвійного трактування. Так, Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди) листом від 06.03.2012 р. № 4794/07/10-12 здійснило роз'яснення стосовно сплати екологічного податку за розміщення відходів. Визначення базового терміна «розміщення відходів» у Законі України «Про відходи» суттєво відрізняється від аналогічного терміна у Податковому кодексі, тому використання роз'яснень Мінприроди, фрагментарно відірваних від контексту, у загальних роз'ясненнях Державної фіскальної служби України може містити цілком передбачені суперечення [8].

Як уважає Мінприрода, до змісту терміна «розміщення відходів», який він мав відповідно до Закону, було додано «зберігання – тимчасове розміщення до утилізації чи видалення». Відтак фактично відбулася зміна попередньої бази оподаткування (відходи, що розміщувались (остаточно) на нову (відходи, що захоронюються + відходи, які тимчасово зберігаються перед видаленням або утилізацією). З огляду на поняття «розміщення відходів», за визначенням Кодексу,



може бути інтерпретоване як «утворення відходів» або «перебування відходів на території підприємства». А сплата екологічного податку за утворення відходів, утилізацію відходів або підготовчі операції до утилізації чи видалення відходів Законом України «Про відходи» не передбачена.

**Висновки.** Рекомендуємо:

1. Внести зміни до Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства, в яких:

– передбачити обов'язковість відбору проб й інструментально-лабораторних вимірювань;

– установити обов'язковість негайного (протягом доби), з моменту виявлення ознак кримінального правопорушення, повідомлення правоохоронних органів про це, для вжиття останніми відповідних заходів реагування та ухвалення рішення відповідно до кримінального процесуального законодавства України.

2. Провести уніфікацію терміна «розміщення відходів» у Податковому кодексі України та Законі України «Про відходи».

---

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

2. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>

3. Про адміністративні правопорушення: Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>

4. Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 10.09.2008 № 464 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0018-09>

5. Про затвердження Інструкції з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 05.07.2004 № 264 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0934-04>

6. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 року № 187/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>

7. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17)

8. Щодо надання роз'яснень стосовно сплати екологічного податку за розміщення відходів: Міністерство екології та природних ресурсів України:

Листвід 06.03.2012 р. № 4794/07/10-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.auditnt.com.ua/news/view\\_news.php?id=921](http://www.auditnt.com.ua/news/view_news.php?id=921)

**Когут Я. М. Оценка коррупционных рисков, связанных с проведением проверок разрешительных документов в сфере обращения с отходами**

*Проанализированы коррупционные риски, связанные с проведением проверок разрешительных документов в сфере обращения с отходами. В частности, определены основные положения норм действующего законодательства, которые могут содержать такие риски, и предоставлены предложения по их устранению. Важнейшими рисками в указанной области являются недобросовестность государственных служащих и наличие дискреционных полномочий. Исследуются аспекты и правовые факторы, влияющие на добросовестность государственных служащих при исполнении ими должностных обязанностей.*

**Ключевые слова:** *государственные служащие, меры административного принуждения, коррупционные риски, коррупция, обращение с отходами, полицейские полномочия.*

**Kohut Ya. M. Assessment of Corruption Risks Related to Inspections of Permits in the Sphere of Waste Management**

*The article deals with the analysis of corruption risks related to inspections of permits in the sphere of waste management. In particular, the main provisions of the current legislation which may contain such risks are defined, and the suggestions for their elimination are given. The main risks in this sphere are dishonesty of public officials and availability of discretion. The analysis of moral and psychological aspects and legal factors that have a large impact on the integrity of public officials in the fulfilment of official duties is carried out, because a public servant always makes a decision primarily based on personal experience, the psychological attitude towards the work, and also basing on personal beliefs and personal social and financial situation. The discretionary powers allow the body (a person authorized to perform state functions) at its own discretion to evaluate the legal fact (the actual composition) as a result, the relationship might arise, change or stop; to choose one of the several proposed forms of reacting on the legal fact in the project of normative and legal act; to choose the measure of public and legal authority over natural and legal persons, its type, extent, method of implementation; to choose the form of powers realization – publication of normative or individual and legal act of committing (keeping from committing) of administrative action; to define the procedures of legal activity including the time and sequence of its implementation; to determine the method of fulfilling of administrative decision. The exclusion (or substantial limitation) of normative and legal acts or related organizational and administrative documents (job descriptions, orders) of discretionary powers, and also the ascertainment of the clear scope and limits of such powers in making decision is suggested as an effective means of reducing corruption risks.*

**Key words:** *public officials, measures of administrative coercion, corruption risks, corruption, waste management, police powers.*

*Стаття надійшла 10 лютого 2017 р.*