

УДК 502.33(061.1:711)

ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ
ЕКОНОМІКО-ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Мартієнко А.І.

Визначено сутність адміністративних послуг у сфері природокористування, їх специфічні особливості та принципи здійснення, надано укрупнений перелік адміністративних послуг у сфері природокористування, проаналізовано регламент надання дозволу на спеціальне водокористування (у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення), визначено складові частини, що впливають на якість надання адміністративних послуг: організаційно-управлінські структури, трансакції та трансакційні витрати, реальність лімітів та нормативів природокористування.

Постановка проблеми. Наукові дослідження у сфері адміністративних послуг знаходяться на початковій стадії, хоча на практиці адміністративні послуги надаються повсякчасно по різних напрямкам життєдіяльності суб'єктів економіки. Адміністративні послуги у науковій літературі розглядаються з позицій права і надаються на основі існуючих законів та нормативно-правових документів. На нашу думку, в жодному разі не припинюючи інститут адміністративного права, необхідно звернути увагу та підняти якість економічних та екологічних нормативів закріплених у законодавчих документах при здійсненні послуг у сфері природокористування. Інститут адміністративних послуг у сфері природокористування має бути об'єктом наукового дослідження для подальшої ефективної практичної реалізації на рівні загальнодержавних та місцевих органів надання послуг, а також органів, що здійснюють адміністративні послуги на міжнародному рівні.

Аналіз досягнень та публікацій по темі дослідження. В Україні в 6 вересня 2012 р. був прийнятий закон «Про адміністративні послуги» [1], в якому визначено терміни та сфера дії закону. державну політику у сфері надання адміністративних послуг, основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг, зміст інформаційної і технологічної карток адміністративної послуги, основні положення про формування Центру надання адміністративних послуг та ін. Цей закон визначає основні засади формування та реалізації адміністративних послуг та є нормативно-правовою базою їх здійснення.

Увагу заслуговує досвід законодавчої діяльності держав пострадянського простору. Так, у Республіці Білорусь в 2008 р. був прийнятий Закон «Про адміністративні процедури», який не передбачає конкретних адміністративних процедур, а встановлює основні принципи здійснення

адміністративних процедур, у тому числі принцип «єдиного вікна», визначає компетенцію уповноважених органів, а також права та обов'язки зацікавлених осіб, які звернулися за здійсненням адміністративних процедур, закріплює види адміністративних рішень, прийнятих уповноваженими органами при розгляді заяви зацікавленої особи, а також порядок оскарження адміністративного рішення [2].

Найбільш показовим у легалізації адміністративних процедур є досвід Киргизької Республіки. Закон Киргизької Республіки «Про адміністративні процедури» від 1 березня 2004 р. встановлює процедури, що сприяють вдосконаленню організації управлінської діяльності адміністративних органів і додержання прав і свобод громадян, індивідуальних підприємців та юридичних осіб, захисту особистих, суспільних і державних інтересів [3]. Аналіз Закону Киргизстану показує, що в ньому докладно регламентовані види адміністративних процедур, стадії розгляду адміністративної справи, такі як: подача заяви про розгляд справи, процедура розгляду адміністративної справи, винесення рішення по адміністративній справі, умови і порядок оскарження рішення, а також виконання рішення. Передбачені також випадки відповідальності адміністративного органу та їх посадових осіб.

Закон Республіки Казахстан «Про адміністративні процедури» від 27 листопада 2000 р. спрямований на встановлення процедур, що сприяють вдосконаленню організації управлінської діяльності, забезпечення безперебійного функціонування державних органів, оперативному прийняттю управлінських рішень, дотримання прав і свобод громадян, захисту державних інтересів, недопущення використання державними службовцями посадових повноважень у позаслужбових цілях, а також діяльності з надання державних послуг. Під адміністративною процедурою в ньому розуміється порядок прийняття і виконання рішення при здійсненні державними органами і посадовими особами державних функцій і службових повноважень, а також їх оформлення, організації роботи державного апарату, розгляду звернень громадян щодо реалізації їх прав, адміністративного захисту прав і законних інтересів громадян, а також порядок прийняття рішень у сфері економіки [4]. Слід зазначити, що Закон Республіки Казахстан за структурою схожий на законодавчі акти інших країн пострадянського простору, але він спрямований в основному на регламентацію загальних принципів і положень адміністративних процедур.

У Республіці Таджикистан адміністративні процедури законодавчо регламентовані у формі «Кодексу про адміністративні процедури». Він діє з 2007 року і визначає порядок підготовки, прийняття і виконання адміністративно-правових актів, розгляду адміністративних заяв і скарг, здійснення провадження про адміністративні процедурах в суді та взаємодії адміністративних органів [5]. Кодексом регламентовані процедури по адміністративному акту, види адміністративних процедур (прості, формальні і публічні), виконання адміністративного акта, адміністративні процедури всередині адміністративного органу у зв'язку з адміністративною

скаргою на адміністративний акт і нормативний адміністративно-правовий акт, і виробництво про адміністративні процедури в суді.

У всіх вищенаведених законах та кодексах, адміністративні процедури відзначаються як нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів виконавчої влади, спрямований на прийняття владних управлінських рішень та реалізацію повноважень посадових осіб, не пов'язаний з розглядом спорів або застосуванням примусових заходів. Особливу увагу звернено на нормативне закріплення регламентів виконання державних і муніципальних функцій і надання державних (публічних) послуг. У них закріплюються адміністративні процедури ведення справ, містяться вичерпні переліки необхідних від громадян і організацій документів.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. У всіх законодавчих документах про адміністративні послуги акцент зроблено на юридичні аспекти та не розглядаються питання послуг у сфері природокористування, якість їх економіко-екологічного обґрунтування при подачі інформаційних та технологічних карток.

Мета і завдання статті. Метою статті є визначення особливостей формування інституту адміністративних послуг в природокористуванні для забезпечення економіко-екологічної безпеки в процесах використання, охорони, відновлення та відтворення природних об'єктів.

Для досягнення мети необхідно вирішення таких завдань: визначити сутність адміністративних послуг у сфері природокористування, їх специфічні особливості та принципи здійснення, надати укрупнений перелік адміністративних послуг у сфері природокористування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з законом України «Про адміністративні послуги» «адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [1, ст. 1, п. 1]. На основі законодавчого закріплення категорії «адміністративна послуга» визначимо сутність адміністративних послуг у сфері природокористування.

Адміністративні послуги в сфері природокористування – це публічні послуги державних та місцевих органів виконавчої влади з питань передачі у власність природних ресурсів, видачі дозволів на їх використання на основі нормування споживання та лімітування забруднення природних ресурсів, фіксації обмежень в використанні та повноважень в розпорядженні ними, ліцензування діяльності з видачі дозволів на природокористування. Надання адміністративних послуг в сфері природокористування пов'язано з реалізацією власних повноважень в цій сфері для задоволення певних потреб фізичної чи юридичної особи і здійснюється за зверненням цієї особи на основі загальних та екологічних законів.

Сфера природокористування має свою специфіку, що пов'язана з унікальністю не відновлюваних та відновлюваних природних об'єктів, тим, що з самого початку вони не створені руками людини. Тому адмініс-

тративні послуги в природокористуванні мають враховувати неповторність природного об'єкту. До специфічних особливостей адміністративних послуг в сфері природокористування треба віднести такі:

- природні ресурси представляють комплексну взаємопов'язану систему: неефективне використання, екологічне навантаження на одні природні ресурси приведе к екологічному та економічному навантаженню та погіршенню стану інших природних ресурсів. Негативний стан одного природного ресурсу приводить до погіршення економічного та соціально-економічного стану інших суб'єктів економіки – організацій, підприємств, домогосподарств. Тому при адмініструванні послуг в сфері природокористування (наданні дозволів на використання природних ресурсів, зміни форм та прав власності на природні об'єкти, розподілу повноважень у сфері управління та ін.) необхідно враховувати, яким чином цей дозвіл вплине на інші природні ресурси та на інших суб'єктів життєдіяльності (третьох осіб). Таким чином, процеси природокористування мають великі позитивні та негативні екстернальні ефекти і тому адміністрування послуг у природокористуванні повинно враховувати всі види екстерналій та їх наслідки;

- специфіка матеріальної та нематеріальної сфер національної економіки, життєдіяльності та виробництва потребують від суб'єктів повсякчасного використання природних об'єктів, що призводить до виникнення різновекторних інтересів в процесах природокористування та в процесах адміністрування використання, охорони, відновлення та відтворення об'єктів природного капіталу;

До основних принципів здійснення адміністративних послуг у сфері природокористування належать такі:

- оптимальність територіального розмежування функцій органів (центрів), що надають адміністративні послуги у сфері природокористування та формування центрів надання адміністративних послуг на рівні держави, області, району області, міста, району міста. Розмежування центрів за ієрархічними рівнями має відповідати оптимальному розмежуванню функцій та повноважень в адмініструванні послуг в природокористуванні на різних рівнях державного управління.

- оптимізація трансакцій та трансакційних витрат (фінансових та часових ресурсів) з боку фізичних та юридичних осіб в процесах отримання адміністративних послуг в сфері природокористування;

- оптимізація трансакцій та трансакційних витрат з боку державних органів, що здійснюють адміністративні послуги в природокористуванні;

- мінімізація дії опортуністичної поведінки суб'єктів, що надають та отримують адміністративні послуги. Державні службовці, які мають здійснювати адміністративні послуги щодо передачі природних ресурсів у власність, користування чи розпорядження, видавати ліцензії на право здійснення окремих видів діяльності по природокористуванню, нормувати споживання природних ресурсів та лімітувати викиди, скиди, розміщення комунальних та виробничих відходів часто діють в рамках опортуністичної поведінки та поведінки обмеженої раціональності, що веде до неефек-

тивного природокористування. Їх послуги мають бути прозорими та сприяти бережному використанню природних ресурсів, їх ефективній охороні, відновленню та відтворенню, зменшенню економічних, економіко-екологічних та правових екстерналій.

В переліку адміністративних послуг в сфері природокористування по змісту діяльності суб'єктів, що їх надають можна виділити такі: реєстрація природних об'єктів та суб'єктів по формам та правам власності; витяги з кадастрів природних ресурсів; надання дозволів в сфері природокористування (екологічне ліцензування діяльності з природокористування); сертифікація суб'єктів природокористування; атестація суб'єктів природокористування; верифікація перевірка достовірності даних про суб'єкти природокористування та верифікація здійснення ними діяльності з використання природних ресурсів.

За предметом адміністративних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам в природокористуванні необхідно виділити такі: ліцензування діяльності спеціально уповноважених суб'єктів недержавних форм власності, що здійснюють адміністративні послуги з управління природокористуванням, ліцензування по видам діяльності з природокористування юридичних суб'єктів різноманітних форм та прав власності на природні та техногенні фактори виробництва та фізичних осіб, видача дозволів в сфері природокористування, специфікація прав та форм власності з визначенням режиму та умов використання природного ресурсу, що перебуває у власності (виключний, обмеження та обтяження у власності на природні ресурси).

Згідно з законом України «Про адміністративні послуги» суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [1].

Аналіз надання адміністративних послуг у сфері природокористування показав таке. В Одеській області існує регламент (інформаційна картка) «Дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (для об'єктів другої та третьої груп)», «Дозвіл на спеціальне водокористування (у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення)», «Дозвіл на проведення спеціальних робіт із спорудження експлуатаційних свердловин на воду», «дозвіл на розміщення відходів (крім небезпечних) (у разі перевищення обсягів затверджених лімітів) та ін. Ці дозволи погоджуються управлінням надання адміністративних послуг Одеської міської ради та затверджується департаментом екології та природних ресурсів Одеської обласної державної адміністрації.

В регламенті для обґрунтування потреби у воді виділяються:

- господарсько-питні потреби – у відповідності з вимогами діючих нормативних документів (розраховується у відповідності зі БНіПами);

**РЕГЛАМЕНТ
(ІНФОРМАЦІЙНА КАРТКА)**

Дозвіл на спеціальне водокористування (у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення)

(назва документа дозвільного характеру)

Департамент екології та природних ресурсів Одеської обласної державної адміністрації

1.	Найменування дозвільного центру та ін.	Управління надання адміністративних послуг Одеської міської ради
2.	Місцезнаходження дозвільного центру	м. Одеса, вул. Преображенська, 21
3.	Інформація щодо графіку роботи дозвільного центру	Понеділок, Середа – з 09:00 до 18:00 Вівторок, Четвер – з 09:00 до 20:00
4.	Нормативно-правові акти, якими регламентується видача документа дозвільного характеру:	
4.1.	Закони України (назва, частина, стаття)	Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР; Закон України від 10.01.2002 № 2918-III "Про питну воду та питне водопостачання" та ін.
4.2.	Акти Кабінету Міністрів України	Порядок погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування (далі – Порядок № 321), затверджений постановою КМУ від 13.03.2002 № 321
4.3.	Акти центральних органів виконавчої влади (назва, дата та номер, пункт)	Інструкція про порядок погодження і видачі дозволів на спеціальне водокористування, затверджена наказом Мінводгоспу СРСР від 30.12.83 № 354 (далі Інструкція № 354), у частині, що не суперечить чинному законодавству; Інструкція щодо заповнення форми № 2-ТП (водгосп), затверджено наказом Держкомстату України від 30.09.1997 № 230 зареєстровано в Міністерстві юстиції України 16.10.1997 за № 480/2284 (далі – Інструкція №230) та ін.
5.	Акти місцевих органів виконавчої влади / органів місцевого самоврядування (назва, дата та номер)	- Розпорядження Одеської облдержадміністрації від 07.05.2013 № 411/А-2013 «Про утворення Департаменту екології та природних ресурсів Одеської обласної державної адміністрації», - Розпорядження Одеської облдержадміністрації від 21.05.2013 № 458/А-2013 «Про затвердження Положення про Департамент екології та природних ресурсів Одеської обласної державної адміністрації»
6.	Вичерпний перелік документів, необхідних для отримання документа дозвільного характеру	Заява на одержання дозволу на спецводокористування (затверджена постановою КМУ від 07.12.2005 № 1176); На підставі Порядку № 321 та Інструкції № 354 в Перелік документів входить: Клопотання (Інструкція № 354 (додаток 5 для не сільськогосподарських підприємств), (додаток 6 для сільськогосподарських підприємств), (додаток 7 – такі що мають зрошення) Обґрунтування потреби у воді (нормативні розрахунки водоспоживання та водовідведення).

7.	Строк, протягом якого видається документ дозвільного характеру	Строк видачі документів дозвільного характеру становить – <u>місячний термін</u> з дня одержання заяви та документів.
8.	Вичерпний перелік підстав для відмови у наданні документа дозвільного характеру	- подання суб'єктом господарювання неповного пакета документів, необхідних для одержання документа дозвільного характеру, згідно із встановленим вичерпним переліком; - негативний висновок за результатами проведених експертиз та обстежень або інших наукових і технічних оцінок, необхідних для видачі документа дозвільного характеру; - порушення умов попереднього дозволу на спец водокористування.
9.	Опис результату, який повинен отримати одержувач	Дозвіл на спеціальне водокористування
10.	Термін дії документа дозвільного характеру (необмеженість строку дії)	Спеціальне водокористування може бути: короткотерміновим (до 3 років) – у разі скидання водокористувачем забруднюючих речовин у водні об'єкти в обсягах, що перевищують граничнодопустимі, які встановлюються органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями; довготерміновим (від 3 до 25 років) – в усіх інших випадках.

- потреби промислових підприємств, організацій, заводів – індивідуальні балансові норми водоспоживання та водовідведення (Методичні вказівки з розробки норм і нормативів водоспоживання та водовідведення з урахуванням якості споживаної і води, що відводиться в промисловості);

- потреби підприємств і організацій житлово-комунального господарства – індивідуальні технологічні нормативи використання питної води (Порядок розроблення та затвердження технологічних нормативів використання питної води);

- потреби сільського господарства – погоджені нормативи водокористування для зрошення сільгоспугідь (ст. 16 Водного кодексу України).

Також здійснюється погодження клопотання: у разі використання поверхневих вод з Одеським обласним управлінням водних ресурсів, у разі використання підземних вод – з Держгеонадрами, у разі використання водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, – з міністерством охорони здоров'я.

При наданні адміністративної послуги щодо видачі дозволу на спеціальне водокористування необхідно здійснити обґрунтування по таким напрямкам:

- підтвердити право балансоутримувача артсвердловини (копії паспортів артсвердловин, договір купівлі-продажу, договір оренди, акт приймання-передачі тощо) – у разі забору води з підземних водних об'єктів;

- зробити аналіз стічних вод на вході та виході з очисних споруд – при наявності каналізаційних очисних споруд (Інструкція про порядок погодження та видачі дозволу на спеціальне водокористування);

- узгодити показників водокористування з нормативами гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти із зворотними водами – при здійсненні скидання стічних вод у водні об'єкти (Водний кодекс України, Постанова КМУ «Про порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується»);

- проаналізувати виконання плану природоохоронних заходів щодо раціонального використання водних ресурсів та інформація щодо виконання умов спеціального водокористування попереднього дозволу на спецводокористування – у разі продовження терміну дії дозволу (Інструкція про порядок погодження та видачі дозволу на спеціальне водокористування);

- укласти договір на подачу води та приймання стічних вод з підприємством-власником водопровідно-каналізаційної мережі (Інструкція про порядок погодження та видачі дозволу на спеціальне водокористування);

- здійснити збір інформації щодо облаштування засобами вимірювання об'єму видобутих вод (водоміри) (Інструкція про порядок погодження та видачі дозволу на спеціальне водокористування);

- здійснити збір інформації по формі 2-ТП (водгосп) (Наказ Державного комітету статистики України «Про затвердження форми державної статистичної звітності № 2-ТП «водгосп»);

- підтвердити право власності на зрошувальні землі – у разі забору води на зрошення сільськогосподарських угідь (Водний кодекс України);

- проаналізувати тип, обладнання та технічні характеристики водозабірних споруд, наявність та тип рибозахисних пристроїв (Інструкція про порядок погодження та видачі дозволу на спеціальне водокористування);

- для визначення ефективності водокористування здійснити аналіз попередній дозвіл на спецводокористування (Інструкція про порядок погодження та видачі дозволу на спеціальне водокористування).

Оцінка ефективності надання адміністративних послуг має містити три базові складові частини. До першої частини треба відносити якість надання адміністративної послуги в організаційному плані. Цей показник визначається кількістю необхідних документів та кількістю годин, що було витрачено на їх збір для подання на отримання послуги з боку організації, що збирала документи та організації, що їх видавала. До другої частини належить кількість трансакцій та об'єми трансакційних витрат, що виражаються у часі та у витратах грошових коштів суб'єктів, що надають та одержують послуги. До третьої частини необхідно віднести реальність лімітів та нормативів, їх відповідність дійсному стану речей. Суб'єкти діяльності дуже часто завищують ліміти споживання природних ресурсів та нормативи забруднення з метою у випадках їх перевищення не платити більше за споживання природного ресурсу. Тому при наданні адміністра-

тивних послуг у сфері природокористування необхідно особливу увагу звернути на процеси лімітування та нормування споживання природних ресурсів з урахуванням прогресивних технологій виробництва товарів та послуг, а також регіональних особливостей розвитку продуктивних сил, стану природних ресурсів та їх особливостей як єдиного природного комплексу.

Висновки.

1. Необхідно прийняти закон України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання в сфері природокористування»

2. Необхідно прийняти на основі закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання в сфері природокористування» нормативно-правові акти щодо переліку адміністративних послуг на рівні обласних, районних та місцевих органів, що мають повноваження надання адміністративних послуг у сфері природокористування.

3. В ході адміністративної реформи в управлінні природокористуванням необхідно передбачити формування в рамках існуючих управлінських структур, відділів з проблем розвитку форм та прав власності на об'єкти природного капіталу та структур контролю за реалізацією державної та інших форм і визначених прав власності в границях соціо-економіко-екологічних обмежень.

4. Необхідно створити механізм міжвідомчої координації інтеграції політики привласнення природних ресурсів на основі визначених форм та прав власності та забезпечити інституційне посилення Міністерства екології та природних ресурсів, що має відповідати за впровадження інституту привласнення в природокористуванні. При зміні форм та прав власності (купівля, оренда) не змінювати умови використання (напрямки, профіль використання, економічні, екологічні, економіко-екологічні та економіко-техніко-технологічні). Тому при адмініструванні послуг у сфері природокористування важливо урахувати зовнішні ефекти, що виникають при наданні певних дозволів на види діяльності з природокористування, визначенні обмежень форм та прав власності на природні об'єкти та границь повноважень розпорядження при певній формі та праві власності на природний ресурс.

5. Адміністративна послуга у сфері природокористування щодо використання, вилучення, зобов'язань щодо охорони, покращення стану природного ресурсу має контролюватися, тому необхідно при наданні послуг передбачити механізми їх контролю та правомочності дій у разі недотримання умов природокористування.

Література:

1. Закон України «Про адміністративні послуги», від 6 вересня 2012 року, № 5203-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу pereyaslav-rda.gov.ua/...poslugi/86-roz-iasnenn.

2. Закон Республики Беларусь «Об административных процедурах» от 28 октября 2008 г. № 433-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.pravo.by/webnpa/text.aspRN=h10800433>.

3. Закон Кыргызской Республики «Об административных процедурах» от 1 марта 2004 г. № 16 [Электронный ресурс]. – Режим доступа URL: <http://www.medialawca.org/old//document/-1647>

4. Закон Республики Казахстан «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 г., №107-II ЗРК // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2000. № 20. Ст. 379.

5. Кодекс об административных процедурах Республики Таджикистан minfin.tj/downloads/files/kaprt.doc.

6. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу zakon.rada.gov.ua/go/2806-15.

7. Мартиенко А.И. Теоретические основы развития отношений собственности на природные ресурсы / А.И. Мартиенко. – Одесса : ИПРЕД НАН України, 2011. – 389 с.

Abstracts

Martienko A.I.

Institute of administrative services in providing economic and environmental safety

The essence of administrative services in the environmental sphere, their specific characteristics and principles of execution are defined, given the enlarged list of administrative services in the field of environmental management, analyzed rules permit for special use of water (if using water of water bodies of national importance), identified components affecting the quality of administrative services: organizational and administrative structures, the transaction and the transaction costs, the reality of limits and standards of environmental usage.