

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ПРОЦЕДУР В СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Мартієнко А.І.

Проведено аналіз існуючих теоретичних підходів до визначення адміністративних послуг і процедур, досліджено сутність адміністративних послуг та процедур в галузі охорони навколишнього середовища, визначено їх класифікацію та принципи формування, обґрунтовано мету і завдання служб адміністративних процедур в галузі охорони навколишнього середовища. Запропоновано підходи до визначення якості послуги дозвільного характеру у використанні природних ресурсів і якість процедур обслуговування.

Постановка проблеми. Забезпечення високого рівня управління суспільними відносинами та процесами в галузі удосконалення системи надання послуг в сфері природокористування, упорядкування різноманіття організаційних та економічних форм, методів, механізмів і інструментів їх надання є основним завданням сучасного етапу реформування адміністрування в галузі використання, охорони, відновлення та відтворення природних ресурсів. Надання адміністративних послуг в сфері природокористування може бути ефективним тільки за умови, що державне та регіональне управління природокористуванням загалом досягне якісної системності, організованої цілісності частин та компонентів, що його складають. Одним з найважливіших завдань є розподіл компетенції, функцій та відповідальності між рівнями адміністрування: адміністративних процедур, послуг в адміністративних процедурах та дозвільних і інших послуг в природокористуванні. Відсутність чіткого визначення даних категорій призвела до невичерпного законодавчого закріплення сутності адміністративних послуг та прописаних в Законі України «Про адміністративні послуги» [1] правових норм функціонування центрів надання адміністративних послуг та дозвільних центрів.

Аналіз існуючих публікацій. Для визначення сутності адміністративних послуг в сфері природокористування розглянемо існуючі визначення поняття «послуга». Ф. Котлер трактує послугу як будь-який захід або вигоду, що одна сторона може запропонувати іншій і

які в основному невідчутні і не призводять до оволодіння будь-чим. Виробництво послуг може бути, а може і не бути пов'язане з товаром у його матеріальному вигляді. [2]. К Маркс розглядав послугу як особливу споживацьку вартість яку доставляє ця праця подібно всякому іншому товару, але особлива споживацька вартість цієї праці отримала тут специфічну назву «послуги» тому, що праця надає послуги не в якості речі, а в якості діяльності. Послугу необхідно розуміти, як особливу споживчу вартість, отриману певною працею, так, як і будь-який інший товар; але особливість споживчої вартості послуги полягає в тому, що праця визначає послуги не як річ, а як діяльність [3]. Послугою можна вважати діяльність, результати якої не мають матеріального вираження, реалізуються і споживаються в процесі здійснення цієї діяльності. Мочерний С.В. визначає послугу, як особливу споживчу вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства [4]. Виходячи з даних визначень, послуги можна розділити на два основних види: послуга як дія та послуга як продукт діяльності. Послуга визначається як дія, що приносить користь іншій особі, як роботу, що виконується для задоволення потреб, при обслуговуванні когось, в процесі здійснення яких не створюється новий, матеріально-речовий продукт, що раніш не існував, але змінюється якість вже існуючого створеного продукту. Таким чином, само надання послуг створює бажаний результат. В цьому сенсі значення терміну «послуга» близько до поняття «обслуговування». Виробництво послуг може бути пов'язаним чи не пов'язаним з виробництвом товару в його матеріальному вигляді. Послугу можна визначати як продукт праці, корисний ефект якої виступає не у формі речей, а у формі діяльності, що направлена на речі чи на людину. Т.О. Гуржій відносить надання адміністративних послуг до форм публічного адміністрування та визначає ці послуги як передбачену законом розпорядчу діяльність органів публічної адміністрації, що здійснюється за ініціативою приватних (фізичних та юридичних) осіб і спрямовану на реалізацію їхніх прав, свобод і законних інтересів [5]. Т.О. Коломонець розкриває поняття та наводить характеристику адміністративних послуг у рамках правового інституту адміністративного процесу і пропонує виділяти структурні та процедурні форми. При цьому процедурна форма повинна належати до форм публічної адміністрації, оскільки процес публічної адміністрації супроводжує діяльність кожного органу, підрозділу, служби тощо. Проте формою слід вважати не рішення публічної адміністрації, а діяльність, що сприяє процесу прийняття рішення [6].

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Невирішеними питаннями є надання адміністративних послуг в процесах здійснення використання природних ресурсів. Метою статті є визначення теоретичних аспектів формування адміністративних послуг та процедур в сфері природокористування.

Основний матеріал. Адміністративні послуги в сфері природокористування мають, як власно і товар, вартість та споживацьку вартість. Це особа споживацька вартість, що створюється в сфері адміністративного управління (невиробнича сфера), та задовольняє потреби суб'єктів економіки в здійсненні природокористування. Специфіка надання адміністративних послуг в сфері природокористування виражається в тому, що само по собі природокористування має внутрішні та зовнішні ефекти, що можуть носити позитивний чи негативний характер для одержувача адміністративних послуг та третіх осіб. Особлива споживацька вартість послуги міститься в одержанні права, дозволу чи реєстраційного документу на подальше використання природного об'єкту економічним суб'єктом. Адміністративне управління в сфері природокористування необхідно розглядати як послугу державних органів законодавчої та виконавчої влади, що надається громадянам України для подальшого здійснення ними діяльності з використання, охорони, відновлення та відтворення природних ресурсів з урахуванням інтересів, держави, регіонів, суб'єктів звернення та третіх осіб. Таким чином, без послуги адміністративних органів, що обслуговують сферу природокористування, неможлива подальша діяльність природокористувачів. Послуга – це нематеріальний продукт законодавчої чи виконавчої влади, направлений на регламентування діяльності в сфері природокористування економічних суб'єктів з урахуванням соціо-економіко-екологічних інтересів третіх осіб.

Адміністративна послуга в сфері використання, охорони, відновлення та відтворення природних ресурсів – діяльність уповноваженого органу виконавчої влади по виконанню клопотання фізичної чи юридичної особи про призначення, установлення, зміні або припинення його прав та обов'язків в сфері форм та прав власності на природні ресурси та одержання дозволів на викиди, забруднюючих речовин в атмосферу, скиди у водні об'єкти, захоронення відходів, видобуток корисних копалин, вилов риби, використання земельних, лісових та рослинних ресурсів, надання документальної інформації з кадастрів та реєстрів природних ресурсів у випадках та порядку передбачених законодавством.

Виходячи з авторського визначення адміністративних послуг в сфері природокористування надамо таку їх класифікацію:

- специфікаційні – це послуги щодо надання документів, які підтверджують існуючий стан форм та прав власності на природні ресурси та обмеження у їх використанні. Цей вид послуги встановлює форми та права власності на природні ресурси, тобто визначає умови, що забезпечують індивіду виключне право доступу та використання природного ресурсу з урахуванням інтересів третіх осіб.. Специфікаційні послуги означають визначення суб'єкта та об'єкта права, змісту правомочностей та економіко-екологічних відносин щодо власності, яка належать суб'єкту, розробку механізму, що забезпечує реалізацію економічних та юридичних прав власника.

- реєстраційні послуги в сфері природокористування виступають у формі запису фактів приналежності природних ресурсів, внесення їх до природних кадастрів з метою обліку. До них також відноситься надання даних про реєстрацію форм та прав власності, введення змін до реєстрів форм та прав власності на природні ресурси та надання виписок з цих реєстрів, внесення змін до кадастрів природних ресурсів та виписок з них, внесення змін та надання виписок з земельних кадастрів та поземельних книг, анулювання дозволів природокористування у випадку припинення дії суб'єкта, виписки дублікатів у разі зазублення, порчі діючих. До технічних послуг необхідно віднести також заповнення бланків та етапи проходження дозволів на використання природних ресурсів;

- видача дозволів на обмін формами та правами власності на природні ресурси;

- видача дозволів на використання природних ресурсів, що впливають на збалансований економічний та економіко-екологічний сталий розвиток окремого регіону, держави, інших держав.

Адміністрування в сфері природокористування треба розподіляти на адміністративні процедури та дозвільні послуги по їх сутності та місця в системі управління. Необхідно чітко розмежувати сутність адміністративних процедур, послуг в адміністративних процедурах та послуг кінцевого результату – одержання дозволу чи іншого документу для здійснення певного виду природокористування, підтвердження чи зміни форм та прав власності на природні ресурси. Всередині системи адміністрування в природокористуванні необхідно чітко визначити адміністративні послуги процедурного характеру та дозвільні адміністративні послуги. Зупинимось більш докладно на сутності адміністративної процедури.

Згідно з існуючим тлумаченням адміністративна процедура - це нормативно встановлений послідовний порядок реалізації адміністративно-владних повноважень, спрямований на вирішення індивідуальної адміністративної справи, або виконання управлінської функції. Під індивідуальною адміністративною справою розуміється питання, що виникає в сфері державного управління, пов'язане із застосуванням адміністративних норм, і вимагає в цілях його вирішення оперативно-виконавчих дій повноважних органів і посадових осіб публічної адміністрації. Під адміністративною процедурою в широкому сенсі слова розуміється визначений правовими нормами порядок здійснення органом виконавчої влади (посадовою особою) встановлених для нього повноважень в процесі управлінської діяльності. Адміністративна процедура представляє собою сукупність (систему) юридично значимих дій, операцій і формальностей, здійснення і дотримання яких необхідне для прийняття або виконання правового акта нормативного або індивідуального характеру. Адміністративна процедура полягає в послідовності правових дій або операцій, які зазвичай мають бути здійснені у визначеному порядку та у визначений термін. Адміністративна процедура - це, по суті, алгоритм дій, який має виконати публічна адміністрація (орган державної влади чи орган місцевого самоврядування) для вирішення конкретної справи. Істотний елемент процедури - послідовність операцій, наступних одна за одною стадій і формально встановлених дій. Термін - це встановлений правовою нормою проміжок часу, протягом якого будь-який акт, операція або дія повинні бути здійснені або, навпаки, протягом якого заборонено що-небудь робити. Терміни встановлюються для охорони та захисту права, для збереження існуючого правового становища або для розробки правового акта. Мета встановлення визначених термінів полягає в тому, щоб змусити суб'єктів права діяти швидше, прискорити їх вступ в правовідносини, або, навпаки, уповільнити їх активність, надавши мінімальний час для роздумів і консультацій. Істотний елемент процедури - послідовність операцій, послідовних одна за однією стадій і формально встановлених дій. Терміни встановлюються для охорони та захисту права, для збереження існуючого правового становища або для розробки правового акта. Мета встановлення певних термінів полягає в тому, щоб змусити суб'єктів права діяти швидше, прискорити їх вступ в правовідносини, або, навпаки, уповільнити їх активність, надавши мінімальний час для роздумів і консультацій.

Згідно з наведеним юридичним тлумаченням процедур та наданим автором визначенням сутності адміністративних послуг і розробленою їх

класифікацією визначимо сутність адміністративних процедур як передумови здійснення самої послуги. Адміністративна процедура – це нормативно установлений послідовний порядок реалізації адміністративно-власних повноважень, направлений на адміністрування природокористування у напрямі специфікації та видачі дозволів в природокористуванні. Адміністративна процедура це збір необхідних документів для одержання документу специфікаційного чи дозвільного характеру, який є основою для подальшого отримання дозволу. Тому здійснення адміністративної процедури третьою особою є послугою по збору всіх необхідних документів. В законі України «Про адміністративні послуги» [1] не визначаються окремо послуги в адміністративних процедурах та послуги у видачі дозволів та специфікацій, що веде до подальшого нечіткого визначення роботи дозвільних центрів та центрів надання адміністративних послуг, що фактично здійснюють послуги в адміністративних процедурах.

Визначимо призначення послуг у адміністративних процедурах в сфері природокористування:

- Зменшення ризиків відхилення від кінцевої мети одержання послуги. Якщо необхідно одержати дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферу необхідно мати такий перелік документів, щоб зменшити трансакції їх збору суб'єктів звернення та суб'єктів надання, а дані в документах повинні дозволяти прийняти рішення з урахуванням внутрішніх та зовнішніх ефектів дозволу для даної особи та третіх осіб.

- Послуги здійснення адміністративних процедур мають бути направленими на зниження часових витрат, а у випадку відмови необхідно її чітке обґрунтування та визначення конкретних заходів щодо одержання дозволу.

- Послуги забезпечення адміністративних процедур для одержання дозволів в сфері природокористування направлені на здійснення контролю за діяльністю адміністративних органів виконавчої влади (Міністерства екології та природних ресурсів, агентств, що уповноваженні у видачі дозволів природокористування, департаментів екології та охорони природи). Контроль має відбуватися з зовнішнього та внутрішнього боку. Внутрішній контроль дозвільних центрів здійснюють центри надання процедурних адміністративних послуг, а зовнішній контроль – судова система та інститути захисту прав громадянського суспільства.

- Створюють єдиний алгоритм для одержання схожих дозволів в сфері природокористування, це дає змогу на рівні центру надання адміністративних послуг, дозвільного центру та суб'єктів звернення

визначити єдиний регламент необхідних документів, єдиний регламент дозвільних адміністративних процедур та послуг, у випадку відмови швидко знаходити ефективні рішення.

- Послуги адміністративних процедур забезпечують гласність в одержанні дозволів в сфері природокористування, всі учасники від центрів надання адміністративних послуг, дозвільних центрів та суб'єктів звернення знають всі етапи проходження процедури і участь в ній органів адміністрування.

Завдання послуг у здійсненні адміністративних процедур для одержання дозволів в природокористуванні:

- забезпечення ефективності дозвільної та іншої діяльності в сфері природокористування, що потребує адміністративного обслуговування;

- створення придатних умов для участі громадян та суспільних організацій в одержанні дозволів та інших послуг в сфері природокористування.

Використання послуг адміністративних процедур необхідно в таких відносинах:

- при регулюванні суб'єктних прав у вигляді дозволів на здійснення викидів в атмосферу, скидів у водні об'єкти, розміщення відходів, вилучення природних ресурсів з дикої природи та юридичних, економічних і економіко-екологічних зобов'язань фізичних та юридичних осіб у взаємовідносинах з центрами надання послуг та дозвільними центрами до і в процесі надання послуги. Відсутність процедури одержання послуг в сфері природокористування не дає можливості реалізувати право природокористування економічними суб'єктами;

- у відносинах, що регулюють використання повноважень контролюючими органами, які слідкують за виконанням умов дозволу протягом його дії та повноважень впливу на економічних суб'єктів, що здійснюють природокористування, їх спонукання до виконання всіх умов дозволу, які мають бути закріплені в договорах між суб'єктом та органом, що надав його;

- при закріпленні прав представників адміністрації, пов'язаних з виданням індивідуальних та нормативно-правових актів, прийняттям управлінських рішень щодо зміни форм та прав власності на природні ресурси, створенням в одному місці центрів надання адміністративних послуг та дозвільних центрів, де видаються дозволи по всім природним ресурсам всіх рівнів уповноважених органів виконавчої влади, що знімає необхідність за квотою їхати в Міністерство чи в агентство.

Метою послуг у здійсненні адміністративних процедур є надання можливості суб'єктам звернення зрозуміти, яким чином, в якому порядку

вони можуть реалізувати своє право на здійснення природокористування, яким чином буде здійснюватися контроль за виконанням зобов'язань згідно дозволу та договору природокористування.

Структура адміністративної процедури має складатися з таких елементів:

Учасники процедури надання адміністративних послуг у сфері природокористування повинні мати відповідний правовий статус. При формуванні центрів надання адміністративних послуг необхідно ураховувати, що ця організація повинна мати повноваження щодо збору всіх необхідних документів для одержання кінцевої послуги, необхідно створити базу даних, що діє на принципах електронного уряду, що дасть можливість адміністратору входити у базу даних інших організацій для збору всіх необхідних документів для одержання кінцевої послуги. Необхідно прийняття нормативно-правових актів, що надають адміністраторам центрів таке право. В даний час, в законі України «Про адміністративні послуги» не визначено повноваження адміністраторів у зборі необхідних документів. Іншими словами, у випадку, коли функція видачі необхідних документів передається центру надання адміністративних послуг, процедура повинна визначати порядок координації дій різних органів та посадових осіб, документи від яких визначають надання кінцевої послуги. Якщо всередині адміністрування надання послуги в сфері природокористування (особливо це відноситься до дозвільних послуг та послуг щодо специфікації прав і форм власності) беруть участь декілька організацій, то процедура має визначати порядок координації цих органів, а в центрі надання має бути структурний підрозділ, що здійснює процес підготовки необхідних документів для передачі в орган, що здійснює кінцеву послугу. В процедурних адміністративних послугах необхідно законодавчо закріпити право адміністратора запросити інформацію у іншого органу, право зібрати додаткову інформацію про суб'єкт звернення, якщо для одержання кінцевої послуги вона необхідна і запитується дозвільним центром. Ця інформація стосовно дозволів на природокористування може запитується в екологічній інспекції та інших органах, які контролюють природокористування, щодо порушень з боку суб'єкту звернення в попередній період. Таке регулювання має достатньо загальний характер в границях процедури. Також має бути закріплено в процедурі можливість затребувати у суб'єкта звернення додаткової інформації щодо його клопотання. В адміністративній процедурі мають бути прописані терміни надання та порядок її здійснення.

Кількість необхідних документів для надання кінцевої послуги визначає орган, що її здійснює. Згідно наведеної класифікації адміністративних послуг в сфері природокористування, пакет документів для її одержання буде різним по якісному та кількісному составу. Він буде залежати від рівня впливу на природні ресурси та можливого збитку, що може бути нанесений природним об'єктам та третім особам.

До основних принципів формування пакету документів для одержання кінцевої послуги необхідно віднести такі:

- мінімізація їх кількості та складності одержання;
- вичерпність інформації на підставі якої здійснюється кінцева послуга;
- мінімізація часових та фінансових витрат на збір необхідних документів
- урахування зовнішніх ефектів природокористування та інтересів третіх осіб;
- інформація від спеціально уповноважених органів про відповідність технічних засобів природокористування та об'ємів викидів, скидів, відходів сучасним нормативам та найкращим технологіям.

Адміністративні послуги у сфері природокористування мають два ключових аспекти:

- це результат багатопланової взаємодії різноманітних або однакових послуг, що мають паралельно узгоджуватися і надаються виходячи з функцій міністерства екології та природних ресурсів та інших агентств, управлінь, департаментів, що повноважені в рішенні питань з використання, охорони, відновлення та відтворення природних ресурсів, їх обліку та контролю за використанням;

- це результат процесу обслуговування, що вже здійснився і від того на скільки ефективно він здійснився залежить подальший результат природокористування. Особливо це важливо для надання прав власності на природні ресурси та системи дозволів на використання природних ресурсів.

При розширенні кількості та підвищенні якості послуг органів виконавчої влади в сфері природокористування, споживачі здатні оцінити якість послуг після їх надання. Тільки виконавчі органи на рівні міністерства екології, агентств та департаментів вирішують які послуги надаються якими ієрархічними структурами вертикальної гілки виконавчої влади. Таким чином споживач може оцінити якість послуги тільки після її утвердження та одержання. Недостатній рівень обслуговування може виявлятися в процесі надання послуги, до надання послуги на основі урахування свого чи іншого опиту. Споживачі послуг в

сфері природокористування через центри або без посередників здатні оцінити якість послуги після її надання. Центри надання адміністративних послуг в сфері природокористування мають налагодити свою роботу таким чином, щоб вони були пріоритетними для суб'єктів звернення.

Виділення двох складових послуги - характеристика послуги та організація її надання визначає два напрямки удосконалення роботи Центрів надання адміністративних послуг та їх структурних підрозділів – надання адміністративних послуг в сфері природокористування державними органами виконавчої влади різних рівнів.

Необхідно відмітити, що дозвіл природокористування наряду з організаційно-технічними заходами повинен мати якісні характеристики. На сьогоднішній день дозволи надаються строком на три і більше років, не завжди повністю ураховуються новітні, інноваційні технології екологічно чистого виробництва, охорони та відновлення природних ресурсів, що мають бути впроваджені на підприємстві для одержання дозволу на споживання та забруднення природного ресурсу. Зараз підприємствам надається дозвіл як квота на споживання природного (водного, рибного та інш.) ресурсу без урахування об'ємів випуску продукції та питомих показників природоємності на одиницю продукції, що випускається, не враховуються регіональні показники якості природних ресурсів та регіональні об'єми викидів в атмосферу по сферам виробництва стаціонарними та пересувними джерелами, виробничі навантаження на природну середу регіону, існуючий природно-ресурсний потенціал регіону, не ураховуються специфічні умови виробництва та існуючого навантаження на природні ресурси при видачі дозволів природокористування.

Дослідження стану сфери видачі дозволів в природокористуванні дозволяє зробити висновок про суттєву невідповідність дозволів в економіко-екологічному та організаційно-технічному плані потребам економіки природокористування. При цьому ресурси, що залучаються для надання адміністративних послуг через центри обмежені, а організаційні та економічні методи їх надання не в повній мірі ураховують особливості, умови, тенденції розвитку інституту адміністративного управління, потреби суб'єктів звернення, рівень ефективності адміністративних послуг в природокористуванні, вимог до умов та форм їх надання.

Необхідно виділяти два аспекти в наданні адміністративних послуг в сфері природокористування. Особливо це важливо для дозвільних послуг використання природних ресурсів та послуг, що забезпечують зміну форм та прав власності на природні ресурси. Встає питання яким чином адміністратор може надати якісну послугу у формі дозволу на

використання природного ресурсу та що розуміти під терміном якісне обслуговування.

На нашу думку, якість послуги дозвільного характеру в сфері використання природного ресурсу – це урахування всієї сукупності характеристик суб'єкту надання, та стану природно-ресурсного потенціалу території, що дають можливість видати дозвіл на використання водних, земельних, атмосферних ресурсів, ресурсів рослинного та тваринного світу, що перебувають у дикій природі. Такий дозвіл має задовольняти потреби суб'єкта звернення відносно змісту (результату) послуги, не сприяти від'ємним екстерналіям в сфері природокористування у інших користувачів (третьох осіб) та зберігати природні об'єкти для наступних поколінь.

Якість обслуговування – сукупність характеристик процесу та умов надання послуг, що забезпечують задоволення потреби суб'єкту звернення відносно процесу надання послуг.

Якість послуги та якість обслуговування мають бути покладені в основу формування бази даних для видачі дозволів та здійснення інших адміністративних послуг в сфері природокористування структурним підрозділом Центру надання адміністративних послуг, що діє на принципах «Єдиного вікна».

Висновки. Наукове визначення сутності адміністративних послуг в природокористуванні, їх підрозділ на кінцеві та проміжні послуги, виділення адміністративних процедур та послуг в адміністративних процедурах направлено на удосконалення нормативно-законодавчої бази їх надання та підвищення якості процесів адміністрування. Чітке розмежування послуг в адміністративних процедурах, що є проміжними для одержання кінцевих адміністративних послуг від суб'єкту їх надання дає змогу удосконалення роботи центрів надання адміністративних послуг та дозвільних центрів, визначення функцій кожного з них стандартизації їх роботи та регламентації процедури одержання послуги чи аргументованого відказу в ній.

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. Котлер Ф. Основи маркетинга [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://polbu.ru/kotler_marketing/ch79_all.html
3. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – М.: 1960. – Т.23. – 907с.

4. Економічний енциклопедичний словник : У 2т. Т.2 / За ред. С.В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – 616 с.
5. Гуржій Т. О. Адміністративне право України: навч. посіб. - К.: КНТ; Х.: Бурун і К, 2011. - 680 с.
6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоєць. - К.: Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.

Abstract

Martienko A.

Theoretical aspects of administrative services and procedures in environmental

The analysis of existing theoretical approaches to the definition of administrative services and procedures is executed; the essence of administrative services and procedures in the field of environmental management is researched, provided their classification and principles of formation. Purpose and objectives of services in administrative procedures in the field of environmental management are defined. Approaches to determine the quality of allowing character services in environmental and quality of service procedures are considered.