

*Кучма К. С.,
аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

Анотація. Наукова стаття присвячена висвітленню категорії провадження надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні. Порівнюються категорії «стадія», «адміністративна процедура» та «стадія адміністративної процедури». Дається характеристика стадіям процедури надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні.

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративна процедура, стадії процедури надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні.

Проблематика роботи. У вітчизняній адміністративно-правовій науці ухвалення адміністративних актів розглядалося й досі розглядається переважно в структурі так званого «адміністративного процесу» – як його частина або вид. Власне, категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагоме методологічне значення в науці адміністративного права й досі належить до числа актуальних. Тому детальному аналізу процедури ухвалення адміністративних актів має передувати з'ясування змісту поняття «адміністративний процес» і його структури, а також його співвідношення з категорією «адміністративна процедура (процедури)». Це дасть можливість чіткіше окреслити зв'язок ухвалення адміністративних актів з іншими формами публічного управління, визначити його місце в адміністративному праві та засади правового регулювання процедури ухвалення адміністративних актів.

Стан наукової розробки. Нині завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Є.О. Легези, М.Б. Острах, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошука та інших науковців досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних (управлінських) послуг населенню. Але в наукових дослідженнях питання стадій процедури надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні майже не вивчалися.

Метою статті є розкрити стадії процедури надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні та дати їм характеристику.

Виклад основного матеріалу. Під час розв'язання цього питання ми підтримуємо позицію В.П. Тимошука, який пропонує, досліджуючи питання стадій процедури, виділяти як процедуру ухвалення адміністративного акту. Використовуючи такий підхід, можна відштовхуватися від здобутків адміністративно-правової доктрини в частині стадій адміністративного провадження (принаймні прихильників «управлінського» та «широкого» підходів до адміністративного процесу) [1, с. 169].

Зокрема, професор М.М. Тищенко вважає, що «у структурі кожного окремого провадження можна виділити стадії прова-

дження – відносно відмежовані, виділені в часі й логічно пов'язані сукупності процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами» [2, с. 488]. Щоправда, як уявляється, у цьому випадку не можна абсолютизувати думку про «закріплення стадій окремими процесуальними актами», адже, на відміну від традиційних видів процесу (кримінального та цивільного), діяльності адміністративних органів не властивий такий високий рівень формалізації, за винятком хіба що окремих видів проваджень (наприклад, у справах про адміністративні правопорушення).

Досить близьким є також визначення стадій професором О.В. Кузьменко: «Під стадією адміністративного провадження слід розуміти підпорядковану загальній меті цього виду адміністративного провадження його відносно відокремлену частину, що має власні особливості та завдання» [3, с. 121]. Заслугують уваги акценти на підпорядкованості загальній меті, на відносній відокремленості частини провадження та на наявності власних завдань.

Щодо власне переліку стадій процедури ухвалення адміністративних актів, то загальновизнаного підходу у нашій вітчизняній доктрині немає (зокрема, якщо оглянути позиції адміністративістів – прихильників управлінської концепції адміністративного процесу). Наприклад, О.М. Бандурка та М.М. Тищенко виділяють такі стадії адміністративного процесу:

1) стадія аналізу ситуації, у ході якої збирається та фіксується інформація, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху. Цю стадію можна також назвати стадією порушення адміністративної справи;

2) стадія ухвалення рішення у справі, у ході якої: а) дається юридична оцінка зібраної інформації; б) досліджуються матеріали справи, ухвалюється конкретне рішення;

3) стадія оскарження або опротестування рішення у справі (ця стадія має факультативний характер);

4) стадія виконання ухваленого рішення [4, с. 21].

В академічному підручнику професор М.М. Тищенко виділяє ті ж самі стадії, але міняє місцями стадії виконання та оскарження [2, с. 488]. Очевидно, що в нашому випадку стадія виконання взагалі залишається поза процедурою ухвалення адміністративних актів (хоча і є стадією адміністративної процедури загалом, часто факультативною). Проблемним моментом означеної вище позиції вважаємо відсутність стадії «підготовки справи до розгляду та вирішення».

Не можна не погодитись з позицією російських дослідників Б.М. Лазарева, І.Ш. Муксинова, А.Ф. Ноздрачева, які вважають, що провадження (процедура) реалізації прав і обов'язків громадян передбачає такі стадії:

1) подання заяви й ухвалення її до розгляду державним органом, посадовою особою;

2) розгляд справи, вибір відповідних матеріальних правових норм;

- 3) постанову рішення;
- 4) виконання рішення;
- 5) оскарження рішення [5, с. 77].

Отже, розглянемо детальніше вищезазначені стадії провадження надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні з урахуванням пропозиції змінити місцями стадію «виконання рішення» та «оскарження рішення», оскільки виконання рішення може відбутися, тільки якщо споживачем адміністративної послуги її не було оскаржено відповідно до нормативно-правових актів, а якщо вже була надана адміністративна послуга (видача дозволу, ліцензії), то тоді втрачає цінність (значення) стадія оскарження дозволу, ліцензії тощо.

Подання громадянином заяви й ухвалення її до розгляду державним органом – *початкова стадія*. На цій стадії громадянин офіційно виражає намір реалізувати своє право, свій обов'язок. Розгляд справи, пов'язаної зі здійсненням прав громадянина, зазвичай відбувається з його ініціативи на підставі поданої заяви. Форма заяви, як правило, письмова, хоча у законодавстві немає прямої вказівки на необхідність письмової форми або на допустимість усної. У більшості випадків, якщо нормативний акт згадує про заяву, то передбачається, що йдеться про письмовий документ. Іноді на практиці заявою вважається сам факт звернення громадянина до органу влади.

Реквізити письмової заяви нормами права, як правило, не визначаються. Це означає, що в більшості випадків вона повинна містити елементарні реквізити: зазначення ім'я, по батькові, прізвища заявника, його поштової адреси або місця роботи, вкладки суті звернення.

У ряді випадків законодавцем або різноманітними органами управління встановлюються відповідно загальні, відомчі та локальні форми. Заслуговує на поширення практика європейських держав (Німеччини, Бельгії, Великобританії тощо) стосовно розробки уніфікованих заяв про отримання конкретних видів адміністративних послуг (розроблення уніфікованих, стандартних заяв, анкет для отримання адміністративної послуги). Це полегшує можливість звернення громадян за адміністративними послугами, підвищує чіткість і оперативність у роботі установ, що надають такі послуги, і, відповідно, культуру обслуговування.

Необхідно, на наш погляд, також чітко регламентувати порядок звернення із заявою про надання адміністративної послуги. Має бути забезпечено право на подання заяви про надання послуги не лише на особистому прийомі, але й поштою, телефоном, факсом, електронною поштою, якщо це дозволяють технічні можливості уповноваженого органу. Про отримання письмової або усної заяви має робитися відповідний запис у спеціальному журналі реєстрації заяв з одночасним наданням довідки про таку реєстрацію із зазначенням у ній дати та номеру реєстрації. Отримання заяви телефоном, факсом чи електронною поштою має підтверджуватися аналогічним способом із повідомленням дати та номеру реєстрації.

Також слід визначити чіткий перелік документів, які вимагаються від заявника. Так, наприклад для надання спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні необхідні такі документи:

- заява про намір взяти участь в аукціоні із зазначенням назви і місцезнаходження ділянки надр, виду корисних копалин, відомостей про претендента (найменування юридичної особи, прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи – підприємця), адреси, номера телефону, телефаксу, прізвища та посади керівника (для юридичної особи), електронної адреси;

- опис документів, що додаються до заяви, належним чином завірений претендентом;

- копії паспорта та реєстраційного номера облікової картки платника податків – фізичної особи;

- довідка з Єдиної бази даних про підприємства, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство;

- документ, що підтверджує повноваження уповноважених осіб, які представлятимуть інтереси покупця на аукціоні;

- документи, що підтверджують сплату вартості пакета аукціонної документації, гарантійного внеску, завірені претендентом;

- документ, що підтверджує реєстрацію юридичної особи в країні її місцезнаходження, зокрема витяг із торговельного, банківського або судового реєстру (для іноземних юридичних осіб);

- заявка на участь в аукціоні, яка подається організаторові аукціону з пронумерованими сторінками, описом доданих до неї документів, засвідченим підписом уповноваженої особи претендента, у запечатаному конверті [6].

При цьому необхідно звести їх кількість до обґрунтованого мінімуму та забезпечити безкоштовно необхідну кількість бланків документів, формулярів. Якщо для отримання адміністративної послуги, крім заяви, вимагаються додаткові документи, то заявникові має надаватися достатньо часу для їх підготовки до початку провадження справи з надання адміністративної послуги. Форми документів, які вимагаються від заявників, повинні бути максимально простими і, як правило, оформлятися у вигляді анкет. Сьогодні існує практика відкритого поширення різноманітних формулярів завдяки використанню сучасних інформаційних технологій.

На другій стадії реалізації права й обов'язку громадянина щодо отримання адміністративної послуги досліджуються та оцінюються отримані матеріали, що підтверджують наявність суб'єктивного права, обов'язку, у разі необхідності притягуються додаткові докази з метою з'ясування всіх обставин справи, підбирається норма права, яку необхідно застосувати шляхом тлумачення її змісту.

Необхідно звернути увагу і на розробку етичних критеріїв оцінки дій та особистості працівників Державної служби геології та надр України, який вирішує справи про реалізацію прав і обов'язків громадян. Особи, що розглядають справи щодо надання адміністративних послуг, крім ділових якостей, наявності освіти, повинні мати певний комплекс моральних якостей. Етичні норми мають стати одним із видів соціальних норм, що визначають соціальний статус державного службовця, який надає адміністративні послуги.

Сьогодні між громадянином і підрозділами Державної служби геології та надр України часто стоять «паперові перепони». Ось чому на стадії розгляду справи необхідно ширше застосовувати принцип безпосередньої участі громадянина у процесі. Цей принцип передбачає надання громадянину можливості бути вислуханим, заявити додаткові клопотання. Необхідно чітко встановити види справ з надання адміністративних послуг, які повинні розглядатися тільки у присутності заявника.

Розмір плати за надання спеціального дозволу на користування надрами визначається за результатами проведення аукціону. Початкова ціна продажу спеціального дозволу на користування надрами на аукціоні розраховується організатором аукціону відповідно до Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на користування надрами, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1374 [7].

Стадія винесення рішення нерідко виокремлюється лише умовно, оскільки зазвичай зливається з попередньою стадією як

її логічне завершення. Але там, де вона відділяється у часі від стадії розгляду справи по суті, можливі навіть повторні перевірки розглянутих на попередній стадії документів та інших доказів і, крім того, аналіз знов представлених доказів. Рішення виноситися підрозділами Державної служби геології та надр України на підставі норм права, об'єктивних даних, внутрішнього переконання. На стадії ухвалення рішення надається юридична оцінка зібраної інформації, повно і всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення.

Із сукупності питань про внутрішнє переконання слід виокремити питання про свободу і незалежну від зовнішніх впливів оцінку доказів, що підтверджують те чи інше право, обов'язок громадянина, потім – питання про винесення рішення, що не викликає сумнівів ані в частині достовірності документів і фактів, ані в аспекті їхньої внутрішньої несуперечності. Це означає, що в разі зіставлення документів і фактів, які лежать в основі підтвердження права, обов'язку громадянина, певна їх частина (чи навіть окремих документів) буде суперечити вже готовому чи такому, що готується скластися, переконанню; слід зняти ці сумніви шляхом додаткової перевірки документів і доказів чи представленням нових документів і доказів.

За рішенням аукціонного комітету заявка на участь в аукціоні підлягає відхиленню у разі:

- невідповідності документів вимогам порядку їх надання;
- виявлення в документах, поданих претендентом, недостовірних відомостей, застосування до претендента ліквідаційної процедури або винесення судовими органами постанови про визнання його банкрутом;
- наявності у претендента податкового боргу та активів у податковій заставі;
- невиконання претендентом вимог порядку та регламенту попередніх аукціонів;
- невиконання програм робіт на ділянках надр, на користування якими претенденту вже надано дозвіл, або виявлення порушень правил користування надрами на таких ділянках, що зафіксовані в актах перевірок, приписах або розпорядженнях відповідних органів і не усунуті в установлені строки.

Претендентам, заявки яких відхилено, організатор аукціону повертає протягом 10 робочих днів після ухвалення відповідного рішення сплачену ними суму гарантійного внеску. Вартість пакета аукціонної документації не повертається [6].

Оскарження ухвалених рішень являє собою, по суті, додаткову гарантію прав і обов'язків громадян. На стадії оскарження (під час розгляду скарги) здійснюється контроль за правильністю рішення по суті, за його законністю й обґрунтованістю, а також за дотриманням встановленої процедури.

Уповноважений орган може ухвалювати такі рішення: надати адміністративну послугу, відмовити в її наданні або залишити заяву без розгляду на підставах, прямо передбачених законодавством. Коли законодавство делегує право визначати підстави для відмови в адміністративних послугах органам, які ці послуги надають, це означає прямий конфлікт інтересів і погіршення якості адміністративних послуг.

Щодо відмови в наданні адміністративних послуг, то заявник повинен мати право домагатися відшкодування збитків за безпідставну відмову в наданні адміністративних послуг у межах спеціальних процедур (в адміністративних судах).

Важливим видається і те, щоб відшкодування сплачував безпосередньо уповноважений орган. Якщо повноваження делеговані іншому органу, то орган-виконавець не повинен відшко-

довувати збитки у разі можливої процедури адміністративної апеляції до уповноваженого органу. Рішення цього органу не матимуть загальної законної сили, як, наприклад, рішення суду, але його юридичними наслідками можуть бути лише надання адміністративної послуги або відмова в її наданні. Адміністративну апеляцію на відмову в наданні послуги можна розглядати як передбачену законодавством процедуру звернення за відповідною адміністративною послугою.

Враховуючи, що результатом процедури надання адміністративної послуги є рішення уповноваженого органу чи його посадової особи, яке може вплинути на права інших осіб або покласти на них певні обов'язки, має бути передбачена можливість участі в такому провадженні зацікавлених осіб. І, звичайно, під час процедури надання адміністративних послуг в уповноваженому органу може виникнути необхідність скористатися допомогою спеціалістів з певних питань, наприклад провести експертизу.

Виконання рішень – одна з важливих стадій процедури реалізації прав і обов'язків громадян, у ході якої дістає логічного завершення вся діяльність щодо адміністративної справи. Підрозділи Державної служби геології та надр України повинні здійснити цілий ряд дій, створити умови для своєчасного і точного виконання рішень (наприклад, видати спеціальний дозвіл на користування надрами). Від їхніх дій залежить фактичне втілення в життя прав громадянина і виконання ним обов'язків. На цій стадії активну участь бере і громадянин. Так, для реалізації свого права на зайняття певним видом діяльності він повинен своєчасно (тобто термін не повинен перевищувати 30-денний строк, а в окремих випадках, залежно від виду адміністративного акта, бути ще коротшим) отримати свідоцтво, ліцензію, сертифікат тощо.

Законодавцем повинні бути чітко регламентовані загальні вимоги до процедури надання адміністративних послуг. Заявникові має гарантуватись отримання результату в найкоротший розумно обґрунтований термін. Обмеження строків буде не лише дисциплінувати уповноважені органи, а й стимулюватиме їх до перегляду та спрощення процедур надання адміністративних послуг, наприклад шляхом спрощення чи скасування внутрішніх процедур погодження, візування тощо. Сьогодні або багато процедур взагалі не обмежені термінами, що є неприпустимим, або встановлені терміни є абсолютно необґрунтованими.

Висновки. Отже, висвітлення провадження надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні дозволив виділити такі її стадії:

- 1) звернення особи й ухвалення заяви до розгляду уповноваженим підрозділом органу публічної адміністрації;
- 2) розгляд справи;
- 3) винесення рішення;
- 4) оскарження прийнятого рішення (факультативно);
- 5) виконання рішення.

Література:

1. Тимошук В.П. Процедура ухвалення адміністративних актів : питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.П. Тимошук. – К., 2009. – 214 с.
2. Адміністративне право України : академічний курс : [підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.] : у 2 т. / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін. ; гол. редкол. В.Б. Авер'янов]. – К. : Юридична думка, 2004– . – Т. 2 : Особлива частина. – 583 с.
3. Кузьменко О.В. Структура адміністративного процесу : оновлення виміру / О.В. Кузьменко // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : спец. вип. : у 2 ч. – Сімферополь : Кримський юрид. ін-т Харківського ун-ту внутрішніх справ ; ПП «Еліно», 2005–2005. – Ч. 1. – 2005. – С. 117–121.

4. Бандурка О.М. Міліція і населення : теорія і досвід партнерства : [монографія] / О.М. Бандурка, О.В. Джафарова. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 199 с.
5. Управленческие процедуры / [Б.М. Лазарев, И.Ш. Мукшинов, А.Ф. Ноздрачев и др.]; отв. ред. Б.М. Лазарев; АН СССР ин-т государства и права. – М. : Наука, 1988. – 272 с.
6. Надання спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://posluga.gov.ua/info/service/bycategory-1563/2677/documents/0/0#>.
7. Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на користування надрами: постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1374// Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. – Ст. 2772.

Кучма К. С. Стадії виробництва надання адміністративних послуг в сфері екології і природних ресурсів в Україні

Анотація. Научна стаття присвячена освітленню категорії виробництва надання адміністративних послуг в сфері екології і природних ресурсів в Україні. Сравниваються категорії «стадія», «адміністративна процедура» і «стадії адміністративної процедури». Да-

ється характеристика стадіям процедури надання адміністративних послуг в сфері екології і природних ресурсів в Україні.

Ключевые слова: адміністративна послуга, адміністративна процедура, стадії процедури надання адміністративних послуг в сфері екології і природних ресурсів в Україні.

Kuchma K. Administrative proceedings under the provision of services in the field of environment and natural resources in Ukraine

Summary. The scientific article is devoted to coverage categories procedures of administrative services in the field of ecology and natural resources in Ukraine. Compared category “stage”, “administrative procedure” and “stage of the administrative procedure”. Describes the stages of the procedure of administrative services in the field of ecology and natural resources in Ukraine.

Key words: administrative service, administrative procedure stage of procedure of administrative services in the field of ecology and natural resources in Ukraine.