

ЛІТЕРАТУРА

1. Конфліктологія / Л. М. Герасіна, М. І. Панов, Н. П. Осіпова та ін. ; за ред. Л. М. Герасіної та М. І. Панова. – Х. : Право, 2002. – 256 с.
2. Ланцов С. Политическая конфликтология : учебное пособие / С. Ланцов. – СПб. : Питер., 2008. – 319 с.
3. Кулик В. «Невизнані» загрози / В. Кулик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://postup.in.ua/usual.php?what=55803>.
4. Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки : Закон України від 23 квітня 1999 року № 613-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/613-14>.
5. Про Стратегію міжнародної миротворчої діяльності України : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 квітня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435/2009>.
6. Білоцький С. Д. Міжнародно-правове регулювання миротворчої діяльності ЄС / С. Д. Білоцький // Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження». – 2009. – № 2. – С. 56–61.
7. Чумаченко О. А. Поліцейська місія європейського союзу в Боснії і Герцеговині : розвиток інституційного виміру / О. А. Чумаченко // Проблеми міжнародних відносин : збірник наукових праць. – К. : КиМУ, 2013. – Вип. 6. – С. 28–44.
8. Мартинюк В. Для чого Україні поліцейська місія ОБСЄ? / В. Мартинюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://my.obozrevatel.com/politics/25894-dlya-chogo-ukraini-politsejska-misiya-obse.htm>.
9. Foundation for Tolerance International [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fti.org/kg/eng/welcome.php>.
10. Gouyaerts J. Regular Expressions Cookbook / J. Gouyaerts, L. Steven. – O'Reilly Media, Inc., 1005 Gravenstein Highway North, Sebastopol, CA 95472, 2012. – 595 p.
11. USAID Participant Training Program managed by CEUME / Consortium for Enhancement of Ukrainian Management Education [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ceume.org.ua.

УДК 342.95

ПРАВОВА ОСНОВА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

THE LEGAL FRAMEWORK OF THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE FIELD OF ECOLOGY AND NATURAL RESOURCES

Кучма К.С.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права

Запорізький національний університет

Стаття присвячена висвітленню правової основи надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні. На підставі проведеного аналізу нормативно-правових актів з питань надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів автором запропоновано їх класифікацію.

Ключові слова: адміністративні послуги, екологія, єдиний державний реєстр адміністративних послуг, класифікація, особливості, природні ресурси.

Статья посвящена освещению правовой основы предоставления административных услуг в сфере экологии и природных ресурсов в Украине. На основании проведенного анализа нормативно-правовых актов по вопросам предоставления административных услуг в сфере экологии и природных ресурсов автором предложена их классификация.

Ключевые слова: административные услуги, экология, единый государственный реестр административных услуг, классификация, особенности, природные ресурсы.

The scientific article is devoted to the coverage of the legal framework provision of administrative services in the field of ecology and natural resources in Ukraine. The aim of the article is the disclosure of the legal framework of administrative services in the field of ecology and natural resources. Achieve certain goals units associated with the tasks of scientific research aimed at the disclosure of the state of legal provision of administrative services in the field of ecology and natural resources in Ukraine by identifying and targeting classification of legal acts regulating the activities of entities providing administrative services in a certain area of the legal relations.

Based on the analysis of legal acts on the provision of administrative services in the field of ecology and natural resources of the author proposed classification. According to the legal force of normative legal acts regulating the provision of administrative services in the field of ecology and natural resources are divided into laws and regulations. The laws on the structure divided into codified (for example, the Land Code of Ukraine, the Water Code of Ukraine, the Code of Ukraine on mineral resources, the Forest Code of Ukraine, the Tax Code of Ukraine, single issues of protection and the rights of individuals to nature settled the Code of Administrative Procedure of Ukraine) and simple (in particular, the law of Ukraine «On Environmental protection», June, 25, 1991).

Key words: administrative services, environment, unified state register of administrative services, classification, characteristics, natural resources.

В сучасних умовах розвитку незалежної України як правової держави проголошеним є напрям інтенсивного розвитку публічно-сервісної моделі органів виконавчої влади, спрямованої на досягнення європейських стандартів надання адміністративних послуг. Правова основа надання адміністративних послуг складається зі значної кількості нормативно-правових актів законодавства: законів, інших правових актів, відомчих нормативних актів.

Реалізація ефективної державної політики у сфері надання адміністративних послуг залежить від створення такої нової нормативно-правової основи, яка сприятиме

максимальній ефективності діяльності публічного адміністрування. Дослідженню правового регулювання інституту адміністративних послуг, окремих його аспектів та особливостей присвячено численні праці В. Б. Авер'янова, К. К. Афанасьєва, В. М. Бесчастного, Н. В. Васильєвої, В. Л. Грохольського, І. П. Голосніченка, І. В. Дроздової, О. Ю. Івашенко, Ю. В. Іщенко, Р. А. Калужного, С. Ф. Константиновича, І. Б. Коліушка, Є. О. Легези, Ю. О. Легези, М. Б. Остраха, В. В. Столбової, Г. М. Писаренка, О. О. Сосновика, М. Ф. Стахурського, В. П. Тимошука та інших науковців.

Однак, незважаючи на численні наукові дослідження правової категорії адміністративних послуг у цілому, відсутнє комплексне дослідження особливостей правового регулювання надання адміністративних послуг саме у сфері екології та природних ресурсів України. Тому актуальність проведення наукового дослідження проблем стану правового забезпечення надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів особливо гостро постає в умовах побудови правової держави та реформування адміністративної системи органів публічної адміністрації.

Метою статті є розкриття правової основи надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів. Досягнення визначеної мети підрозділу пов'язується з вирішенням завдань наукового пошуку, спрямованих на розкриття стану правового забезпечення надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні шляхом визначення та наведення класифікації нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг у визначеній сфері правовідносин.

Адміністративно-правова політика у сфері екології та використання природних ресурсів є складовою адміністративної реформи, що проводиться відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р [1]. Цей документ передбачає надання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їх управлінні, публічних послуг. Ключовими аспектами Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, які вплинули на розвиток громадянського суспільства в Україні, є те, що вперше акцентовано увагу на такій важливій складовій державних і муніципальних послуг, як адміністративні послуги, а також виділено адміністративну послугу як різновид послуг не лише державних органів, державних підприємств та організацій, а й тих осіб, які виконують делеговані державою функції [1].

Правове регулювання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів базується на диференціації об'єкту правового регулювання. Так, національне екологічне законодавство поділяє природні ресурси за сферою правового регулювання на два види: загальнодержавного та місцевого значення.

Зокрема, відповідно до ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до природних ресурсів загальнодержавного значення належать [2]: а) територіальні та внутрішні морські води; б) природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; в) атмосферне повітря; г) підземні води; д) поверхневі води, що знаходяться або використовуються на території більш як однієї області; е) лісові ресурси в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; ж) дикі тварини, що перебувають у стані природної волі, а також інші об'єкти тваринного світу у межах територіальних і внутрішніх морських вод, водойм, розташованих на території більш ніж однієї області, державних мисливських угідь, лісів державного значення, а також види тварин і рослин, занесені до Червоної книги України; з) корисні копалини, за винятком загальнопоширених.

Перелік природних ресурсів місцевого значення прямо Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» не визначено, при цьому ч. 3 ст. 39 врегульовано, що до природних ресурсів місцевого значення належать природні ресурси, не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення. Ще однією згадкою про наявність диференціації природних ресурсів є положення ст. 15 Закону України

«Про охорону навколишнього природного середовища», де визначено, що до повноважень місцевих рад у галузі охорони навколишнього природного середовища належить видання (переоформлення, видання дублікатів, їх анулювання) дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення у випадках, передбачених законом [2].

Оцінюючи стан законодавчого забезпечення надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів, слід відзначити надзвичайну розпорошеність нормативно-правових актів, що присвячені йому. Вони розрізняються за рядом критеріїв.

По-перше, за юридичною силою нормативно-правові акти, що регулюють надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти.

У свою чергу, закони за структурою поділяються на кодифіковані (наприклад, Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра, Лісовий кодекс України, Податковий кодекс України, окремі питання захисту та забезпечення прав осіб на природо-користування врегульовані Кодексом адміністративного судочинства України) та прості (зокрема, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року [2]).

Підзаконні акти за ієрархією можна класифікувати за такими групами:

1) укази й розпорядження Президента України (наприклад, Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 року № 501/2015 [3]; розпорядження Президента України про призначення та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій);

2) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України» від 30 грудня 2015 року № 1174 [4]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 року № 761 [5];

3) накази, інструкції, положення тощо центральних і місцевих органів виконавчої влади (наприклад, Наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 15 лютого 2016 року № 56 «Про затвердження Регламенту погодження Мінприроди надання надр у користування» [6] тощо);

4) рішення й постанови органів місцевого самоврядування (наприклад, Рішенням Дніпропетровської міської ради від 18 лютого 2004 року №18/15 «Про обсяг і межі повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів» [7] затверджено перелік адміністративних послуг, які надаються виконавчими органами Дніпропетровської міської ради та територіальними органами центральних органів виконавчої влади);

5) організаційно-розпорядчі акти суб'єкта надання адміністративної послуги у сфері екології та природних ресурсів у вигляді наказів, інструкцій положень тощо, в тому числі з дотримання стандартів якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування в черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг), що закріплюється ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 року [8].

Крім того, підзаконні нормативні акти можна згрупувати за суб'єктом нормотворчості та виділити акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Наприклад, у Законі України «Про тваринний світ» [9] встановлюється, що допускається здійснення спеціального права на використання об'єктів тваринного світу шляхом полювання, при цьому у ст. 22 визначено, що право на полювання мають «громадяни України, які досягли

18-річного віку і одержали відповідні документи» в межах визначених для цього мисливських угідь. Відповідно згідно з нормами чинного законодавства порядок отримання відповідних документів визначається Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 01 жовтня 2014 року № 383 [10], який по суті є правовою основою для надання адміністративної послуги з видачі посвідчення мисливця і контрольної картки обліку добутої дичини й порушень правил полювання. Однак, не зважаючи на те, що безпосередньо порядок видачі посвідчення мисливця і контрольної картки обліку добутої дичини й порушень правил полювання визначений одним Міністерством, безпосередньо суб'єктом-надавачем такої послуги є інший центральний орган виконавчої влади (далі – ЦОБВ), а саме : Державне агентство лісових ресурсів [11], що визначено ч. 3 ст. 14 Закону України «Про полювання та мисливське господарство» від 22 лютого 2000 року [12]. Також Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 05 травня 2015 року № 172 затверджуються ліміти використання мисливських тварин державного мисливського фонду у сезон полювання 2015/2016 років [13]. До 2012 року ліміти добування мисливських тварин у сезон полювання встановлювались Міністерством екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди України) [14]. Не зрозумілим є факт передання до сфери компетенції Міністерства аграрної політики та продовольства України питання лімітування у сфері спеціального використання об'єктів тваринного світу, адже останні за своєю сутністю є передусім природним ресурсом, і тому очевидно, що правове регулювання їх його використання має вирішуватись спеціальним уповноваженим наявним суб'єктом публічної адміністрації – Мінприроди України.

За предметом правового регулювання: навколишнє природне середовище загалом та окремі природні ресурси. Наприклад, Положення про державну систему моніторингу довкілля, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 391 [15], Порядок здійснення державного геологічного контролю, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2011 року № 1294 [16].

За призначенням: комплексні нормативно-правові акти, які, у числі інших питань, регулюють і ті, що стосуються контролю в цій сфері (наприклад, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року [2]), та спеціальні, що регулюють лише відносини з питань надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів (зокрема, Наказ Мінприроди від 01 лютого 1993 року № 3 «Про затвердження Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування», який визначає форму клопотання, що подається заявником для отримання дозволу на добування тварин, занесених до Червоної книги України та дозволу на збирання рослин, занесених до Червоної книги України) [17].

При цьому необхідно відзначити, що сфера надання адміністративних послуг охоплює всі природні ресурси, безвідносно до їх поділу на загальнодержавні та місцеві, оскільки головною метою зазначеного різновиду контр-

олю (як і всіх інших у цій сфері) є забезпечення раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки та охорона довкілля.

Склад нормативно-правових актів в цій сфері свідчить про відсутність єдиного підходу до формування відповідного законодавства. Зокрема, не можна пояснити, чому в одних випадках ключова роль у регулюванні відносин з надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів віддається закону, а в інших – постановам Кабінету Міністрів України чи актам ЦОБВ. Причому роль підзаконних актів у цьому регулюванні суттєво переважає роль законів. Це має негативні наслідки, оскільки створюється можливість для виконавчої влади довільно підходити до вирішення організаційних питань у вказаній сфері, що не забезпечує стабільності у функціонуванні механізму забезпечення прав осіб у сфері природокористування. Зокрема, у сфері надання адміністративних послуг з питань землеустрою спостерігається ситуація «лихоманки», відсутністю єдиної державної політики, яка змінюється постійно зі зміною Прем'єр-Міністра. Починаючи з 1992 року постійно спостерігається ситуація трансформаційних «псевдореформ», спрямованих на визначення сфери повноважень ЦОБВ у сфері землекористування. У 1992 році було створено Державний комітет України по земельній реформі [18], який був уповноважений вирішувати питання дозвільно-ліцензійної діяльності у сфері землекористування. У тому ж році цей орган було перетворено у Державний комітет по земельних ресурсах [19]. У 2007 році утворено Державне агентство земельних ресурсів України. Було змінено не лише назву органу, але і адміністративно-правовий статус: було встановлено, що такий орган прямо підпорядкований Міністру охорони навколишнього природного середовища. Однак Постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 року № 48 Державне агентство земельних ресурсів перетворено у Державний комітет України із земельних ресурсів [20]. У 2011 році у зв'язку з розширенням повноважень Президента України положення про Державне агентство земельних ресурсів вже затверджувалося його указом [21]. Згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2014 року № 879-р було встановлено доцільність реорганізації Державного агентства земельних ресурсів [22]. Врешті-решт, маємо ситуацію, що у сфері державного управління з питань землекористування відсутній спеціалізований ЦОБВ. Наразі питання надання адміністративних послуг у сфері використання земельних ресурсів вирішує Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру [23]. Знайти пояснення всім цим реформуванням важко. Але нескладно здогадатися, що в їх процесі службовці відповідного органу були зайняті переважно вирішенням внутрішніх проблем, а не питаннями підвищення ефективності державного управління у сфері землеустрою та землекористування.

Законодавство з питань надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів є надзвичайно розгалуженим, у ньому переважають підзаконні відомчі акти. Це законодавство потребує систематизації, впорядкування, зокрема, шляхом внесення змін до Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про адміністративні послуги».

ЛІТЕРАТУРА

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 376.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
3. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 20. – Ст. 1203.
4. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1174 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – Ст. 192.
5. Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року № 761 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 39. – Ст. 1550.

6. Про затвердження Регламенту погодження Мінприроди надання надр у користування : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 15 лютого 2016 року № 56 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 18. – Ст. 761.
7. Про обсяг і межі повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів : Рішення Дніпропетровської міської ради від 18 лютого 2004 року № 18/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jrr.dp.ua/rayvlada/rayonna-rada/povnovajennya>
8. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
9. Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.
10. Про затвердження Порядку видачі посвідчення мисливця і контрольної картки обліку добутої дичини й порушень правил полювання : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 01 листопада 2014 року № 383 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 88. – Ст. 2543.
11. Реєстр адміністративних послуг місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (у розрізі адміністративно-територіальних одиниць України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ReiestrAdministrativnihPoslug>
12. Про полювання та мисливське господарство : Закон України від 22 лютого 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 18. – Ст. 132.
13. Про затвердження Лімітів використання мисливських тварин державного мисливського фонду у сезон полювання 2015/2016 років : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 05 травня 2015 року № 172 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 42. – Ст. 1343.
14. Про затвердження лімітів добування (відстрілу, відлову) диких парнокопитих та хутрових звірів і встановлення норм відстрілу інших мисливських тварин у сезон полювання 2012–2013 років : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 11 квітня 2012 року № 230 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 34. – Ст. 1286.
15. Положення про державну систему моніторингу доквілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 391 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – С. 91.
16. Про затвердження Порядку здійснення державного геологічного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2011 року № 1294 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 1.
17. Про затвердження Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 01 лютого 1993 року № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0004-93>
18. Питання Державного комітету України по земельній реформі : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 1992 року № 73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/73-92-p>
19. Питання Державного комітету України по земельних ресурсах : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1992 року № 345 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/345-92-p>
20. Про реорганізацію Державного агентства земельних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 року № 48 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 12. – Ст. 304.
21. Про Державне агентство земельних ресурсів України : Указ Президента України від 08 квітня 2011 року № 445/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 80.
22. Про утворення комісії з реорганізації Державного агентства земельних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2014 року № 879-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 177.
23. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 7. – Ст. 164.