

УДК 351.74

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ

**Я.І. СКОРОМНИЙ, здобувач¹,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України**

Запропоновано підхід щодо визначення концептуальних засад надання адміністративних послуг у сільському господарстві України; досліджено складові концепції надання зазначених послуг.

Адміністративні послуги, сільське господарство, концептуальні засади.

Майже у всіх країнах світу сільське господарство є пріоритетною галуззю, що об'єктивно впливає з виняткового значення та незамінності продукції сільського господарства у життєдіяльності людини і суспільства. Таке положення сільського господарства є принципом державної політики, відповідно до якого здійснюється державне регулювання відносин у зазначеній сфері. В Україні пріоритетність зазначеної галузі зумовлена, крім того, наявністю унікально цінних родючих земель, природних умов ведення сільського господарства. Між тим, наявність природних ресурсів не є визначальним фактором у досягненні відповідного рівня суспільно-економічного розвитку. Дедалі більше на перший план виходить проблема ефективного управління наявними і залученими ресурсами.

Зазначена проблема є актуальною і в Україні, а тому пошук нових підходів в організації управління, адекватних тим суспільним відносинам, які виникають у процесі здійснення економічної реформи, зумовив проголошення адміністративної реформи. Трансформація правових засобів й методів впливу публічної влади на суспільні відносини сприяла виникненню нових категорій та інститутів, зокрема, інституту адміністративних послуг.

Аналізом проблем впорядкування системи адміністративних послуг займалися як представники науки адміністративного права – В.Б. Авер'янов, В.Н.Гаращук, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, Г.М. Писаренко [1–6] та ін., так і інших галузей права, у тому числі аграрного права [7]. Водночас, питання надання адміністративних послуг у сільському

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор І.В. Арістова

господарстві є малодослідженим, хоча, ефективна взаємодія публічної влади та сільськогосподарських товаровиробників є необхідною умовою перетворення аграрного сектору на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки держави. Саме тому назріла необхідність у розробці та подальшій реалізації концептуальних засад надання адміністративних послуг у сільському господарстві.

Метою статті є вироблення концептуальних засад надання адміністративних послуг у сільському господарстві України.

У роботі відстоюється позиція, відповідно до якої передусім необхідно з'ясувати сутність та правові передумови формування інституту адміністративних послуг в Україні в цілому та у сільському господарстві України, зокрема. У зв'язку з цим слід відзначити, що становлення України, як демократичної держави, пов'язано з розвитком характерного типу відносин, які визначаються такими властивостями, як: взаємна відповідальність держави та громадян, спрямованість державної діяльності на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, гарантована Конституцією України і законами держави участь громадян у процесі державного управління, можливість здійснення з боку суспільства контролю за діями органів державної влади тощо. Результативність розбудови демократичної, правової, соціальної держави залежить від пошуку та закріплення оптимальної моделі організації системи державного управління.

У фокусі нашого дослідження знаходяться адміністративні послуги у сільському господарстві України. Це галузь, яка не лише впливає на рівень життя у сільській місцевості, але й в ній формуються підвалини національної продовольчої безпеки. Між тим, слід констатувати, що відсутність науково обґрунтованої, цілісної системи управління аграрним сектором економіки та відповідної системи надання якісних адміністративних послуг, гальмує створення конкурентоспроможних сільськогосподарських товаровиробників, які б вільно працювали на внутрішньому та зовнішньому ринках. Дослідження свідчать, що форми і методи, які застосовувались протягом десятиріч у сфері управління сільським господарством, як провідної ланки агропромислового комплексу, в умовах становлення нових суспільних відносин є неприйнятними. Вважаємо, що завдяки взаємодії органів державної влади, науковців, представників бізнесу та громадських об'єднань, починає з'являтися нове бачення шляхів вирішення зазначених проблем, а саме: в основі концепції докорінної перебудови управління агропромислового комплексу (далі – АПК) знаходиться принципове методологічне положення про перехід на інші засади функціонування управлінських структур, підпорядкування їх діяльності інтересам основної ланки – виробників сільськогосподарської продукції.

Зміна парадигми державного управління у всіх сферах економіки України, у тому числі у сільському господарстві, зумовили необхідність дослідження місця і ролі адміністративних послуг, зокрема, важливості цього явища для визначення ступеня покращення публічного управління у контексті адміністративної реформи. Аналіз сучасного стану аграрного сектору дозволив усвідомити, що такий ключовий аспект діяльності органів влади, як надання адміністративних послуг, виявляється надзвичайно важливим, передусім, у сільському господарстві. Не викликає сумніву, що правозастосовча діяльність у цій сфері повинна мати чітко визначену спрямованість щодо максимального спрощення адміністративних процедур, оскільки діяльність сільськогосподарських товаровиробників безпосередньо пов'язана з забезпеченням продовольчої безпеки країни. Створення умов для отримання необхідних адміністративних послуг у рамках встановлених процедур і є втіленням принципу забезпечення пріоритетного розвитку сільського господарства, що здійснює позитивний вплив на функціонування інших галузей економіки.

Для визначення концептуальних засад надання адміністративних послуг у сільському господарстві, у роботі вважається за доцільне запропонувати підхід, де концептуальні засади мають передусім виходити із: 1) теоретичних засад надання адміністративних послуг; 2) правових та організаційних стандартів надання адміністративних послуг цивілізованих країн світу (передусім, країн-членів Європейського Союзу); 3) врахування сучасного стану сільськогосподарської галузі та особливих потреб у отриманні адміністративних послуг сільськогосподарських товаровиробників, зважаючи на різні складові сільськогосподарської діяльності, різноманітний правовий статус суб'єктів такої діяльності і, нарешті, необхідності забезпечення рівних прав і можливостей (для праці та життя) мешканців сільських територій (порівняно з мешканцями міст) щодо отримання адміністративних послуг. Слід також акцентувати увагу на тому, що інтегративний ефект від запропонованого підходу можливий, як за умови удосконалення кожної складової підходу, так і за рахунок забезпечення постійних зв'язків між складовими. Конструктивними заходами щодо гарантування зазначеного інтегративного ефекту, доцільно вважати:

а) обґрунтоване формування правового забезпечення надання адміністративних послуг у галузі сільського господарства, яке враховує передусім положення адміністративного законодавства; ратифіковані Верховною Радою України міжнародні нормативно-правові акти Ради Європи, Європейського Союзу щодо концепції надання адміністративних послуг, а також рекомендаційні акти зазначених міжнародних структур; норми аграрного та земельного законодавства, в яких відбиваються спеціальні види адміністративних послуг у галузі сільського господарства (за різними критеріями), адміністративно-правовий статус суб'єктів

надання зазначених послуг, загальні правила щодо підстав набуття права володіння та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності фізичними та юридичними особами та ін.;

б) формування ефективної системи суб'єктів надання адміністративних послуг у галузі сільського господарства, складовими якої постають суб'єкти забезпечення надання зазначених послуг та суб'єкти, що безпосередньо ці послуги здійснюють. Склад першої та другої групи суб'єктів визначається на рівні законів України; водночас, від виду адміністративних послуг у сільському господарстві (за певними критеріями) залежить склад цих суб'єктів.

Виходячи із того, що новий інститут адміністративного права – інститут адміністративних послуг повинен формувати свій понятійний апарат, у роботі проаналізовано сучасні наукові концепції визначення понять «адміністративна послуга», «державна послуга», «муніципальна послуга», «публічна послуга» та наведена власна узагальнююча позиція з цього приводу. Отже, адміністративна послуга – це закріплена на законодавчому рівні, гарантована державою діяльність щодо створення умов для реалізації прав і законних інтересів фізичними та/або юридичними особами, які є ініціаторами отримання послуги. У роботі також з'ясовано ознаки адміністративних послуг [6] та сформульована їх істотна ознака – суспільний інтерес.

Відповідно до запропонованого вище підходу, необхідно дослідити особливості адміністративних послуг, що надаються у галузі сільського господарства, використовуючи метод класифікації цих послуг за різними критеріями. Слід зазначити, що адміністративні послуги у сільському господарстві можна класифікувати за декількома критеріями. Так, враховуючи класифікацію, що закріплена у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [8], за характером вирішуваних питань, такі послуги диференціюються наступним чином:

- реєстрація суб'єктів господарювання, основним видом яких є здійснення сільськогосподарського виробництва, а також реєстрація осіб, які ведуть особисте селянське господарство, інші реєстраційні дії, зокрема, державна реєстрація племінного стада в Державному племінному реєстрі;

- надання земельних ділянок сільськогосподарським товаровиробникам для ведення сільськогосподарської діяльності;

- ліцензування провадження господарської діяльності;

- надання документів дозвільного характеру, у тому числі сертифікатів, які необхідні для реалізації вирощеної сільськогосподарської продукції та продуктів первинної переробки, а також проведення різного роду атестацій.

Слід підкреслити, що органи, які здійснюють надання зазначених послуг, а це Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, Державна служба України з контролю за наркотиками, Державне рибне агентство України, Інспекція сільського господарства є центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України. Варто звернути увагу, що серед функцій цих органів, одне із головних місць належить функції контролю та нагляду у відповідній сфері. Між тим, поєднання в компетенції одного органу повноважень з надання адміністративних послуг та з реалізації контрольно-наглядових функцій породжує корупційні ризики. Не викликає сумнівів, що у випадку порушення правил видачі певного дозволу (ліцензії), орган, що інспектуватиме діяльність приватної особи, з одного боку, не буде зацікавлений у виявленні (фіксації) «помилки» з боку свого ж «відомства», з другого ж, він фактично опиняється поза межами зовнішнього контролю, що також є сприятливим ґрунтом для зловживань [9].

Вважаємо за необхідне підкреслити, що організаційне розмежування функцій щодо надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових функцій суттєво підвищить об'єктивність розгляду питань щодо надання адміністративних послуг відповідними адміністративними органами, а також сприятиме виявленню випадків незаконних дій інших адміністративних органів.

Важливою складовою концептуальних засад надання адміністративних послуг у сільському господарстві, відповідно до запропонованого підходу щодо їх визначення, постає з'ясування організаційно-правових стандартів надання зазначених послуг у цивілізованих країнах світу (зокрема, країнах-членах ЄС) та адаптації їх в Україні. Це потребує, передусім, ґрунтовного аналізу щодо існування та впровадження в Україні належних стандартів у сфері, що аналізується, а також їх нормативно-правового закріплення. Надзвичайно важливе значення має саме нормативно-правове закріплення стандартів надання адміністративних послуг у сільському господарстві. Дослідження показали, що деякі з них затверджені на рівні центральних органів виконавчої влади [10]. Водночас, окремі стандарти закріплені на рівні обласних управлінь агропромислового розвитку. Наприклад, наказом Головного управління агропромислового розвитку Сумської обласної державної адміністрації від 20 листопада 2011 р. № 85, затверджений стандарт надання такої адміністративної послуги, як видача бланків племінних свідоцтв (сертифікатів) [11]. Інший приклад свідчить, що стандарти надання адміністративних послуг затверджуються і на рівні районних органів виконавчої влади: так, розпорядженням голови Новотроїцької районної адміністрації Херсонської області затверджені стандарти надання адміністративних послуг [12]. Не викликає сумніву

хибність подібної практики, адже законодавче впорядкування процесуальних відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, з одного боку, з громадянами і приватними юридичними особами, з іншого, є необхідним, насамперед, для того, щоб захистити права і інтереси приватних суб'єктів, а також, щоб врегулювати діяльність органів публічної влади.

Іншою, не менш важливою проблемою у питанні вироблення концепції надання адміністративних послуг у сільському господарстві, є питання платності таких послуг. В Україні відсутній системний нормативно-правовий акт, який би врегульовував питання оплати адміністративних послуг. У деяких випадках плата за адміністративні послуги визначається у законах та прирівняних до них актах, таких як Декрет КМУ «Про державне мито» [13]. Але переважна більшість платежів за надання адміністративних послуг закріплюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, згідно із Законом України «Про карантин рослин» [14], плата за видачу карантинного сертифіката справляється у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ). Таким актом КМУ є Постанова від 12 квітня 2007 р. № 705 «Про деякі питання реалізації Закону України «Про карантин рослин»» [15]. Невирішеність належним чином питання оплати адміністративних послуг створює проблеми, насамперед, сільськогосподарським товаровиробникам, які є споживачами послуг. З іншого боку, мають місце факти, коли навіть законодавчо встановлені розміри плати за адміністративні послуги є непропорційними до тих затрат часових та трудових ресурсів, які витрачаються на надання конкретної адміністративної послуги. Наприклад, постановою КМУ від 9 червня 2011 р. № 599 затверджено перелік платних адміністративних послуг, які надаються Державною інспекцією сільського господарства України, а також державними інспекціями сільського господарства в Автономній Республіці Крим та областях, м. Києві та Севастополі, районах, а також розмір плати за їх надання [16]. Водночас, не викликає сумніву, що нормативно закріплений необґрунтований розрахунок вартості адміністративної послуги сприятиме саме завищенню її ціни.

Таким чином, відсутність системного підходу у визначенні оплати послуг є причиною стягування коштів без належних підстав або у необґрунтованих розмірах. Невизначеність критеріїв платності та безоплатності адміністративних послуг теж є поживним середовищем для різного роду зловживань з боку органів публічної влади. Водночас, неконтрольованість збирання та використання коштів за дані послуги постає актуальною проблемою й для держави. Зокрема, держава недоотримує кошти, які збираються різними суб'єктами за надання адміністративних послуг, і кошти, які залишаються на розрахункових рахунках підприємств та неналежним чином обліковуються. Ми приєднуємося до думки фахівців Центру політико-правових реформ,

розробників проекту Закону України «Про адміністративний збір», що прийняття систематизованого закону, яким регулюються питання оплати адміністративних послуг, має бути основною умовою вирішення проблем, пов'язаних із визначенням та стягненням плати за адміністративні послуги [17].

Аналіз досвіду європейських країн у сфері надання адміністративних послуг, дозволяє дійти висновку, що покращення якості надання адміністративних послуг у сільському господарстві є питанням, що потребує ретельного аналізу та вироблення ефективної моделі щодо забезпечення такої якості, а також контролю відповідності встановленим критеріям. Вивчення свого часу досвіду країн ЄС щодо забезпечення надання якісних послуг значною мірою сприяв вирішенню цієї проблеми в Україні. Наприклад, Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади було запропоновано та закріплено наступні заходи для підвищення якості надання адміністративних послуг: максимально децентралізувати їх надання; забезпечити конкурентоспроможну оплату праці в адміністративних органах, сприяти виробленню у працівників мотивації для досягнення кінцевого результату, а не формального дотримання правил; розробити стандарти надання адміністративних послуг; запроваджувати сучасні форми надання адміністративних послуг, що дасть можливість організувати отримання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні, в одному приміщенні; здійснювати оплату послуг безпосередньо на місці [8].

Більш детальний перелік заходів пропонують розробники Концепції «Адміністративні послуги – нова якість держави», фахівці Центру політико-правових реформ [18]. Вважаємо, що перший крок у напрямку розробки стандартів якості надання публічних послуг, у тому числі у сфері сільського господарства, Україна вже зробила, у тому числі, завдяки аналізу правового регулювання надання адміністративних послугу країнах ЄС.

Підводячи підсумок, зазначимо, що розглянуті концептуальні засади надання адміністративних послуг у галузі сільського господарства, з одного боку, потребують подальшого дослідження, а з другого – можуть поставати певною основою для розробки організаційно-правових засад надання адміністративних послуг у різних сферах сільського господарства. Водночас, конструктивність використання запропонованої у роботі концепції надання адміністративних послуг у сільському господарстві може виявитися не лише під час розробки відповідних адміністративних регламентів, але й у ході впровадження в Україні принципів аграрної політики Європейського Союзу з метою забезпечення ефективності функціонування аграрного сектора України, а, отже, продовольчої безпеки країни.

Список літератури:

1. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / [Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимощук В.П. та ін.]. – К. : Факт, 2001. – С. 5–35.
2. Гаращук В.Н. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? / В.Н. Гаращук // Вісник академії правових наук України. – 2001. – № 3. – С. 109–114.
3. Коліушко І.Б. Тимощук В.П. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
4. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : моногр. / І.Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – С. 103–111.
5. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – 2006. – 20 с.
6. Тимощук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимощук – К. : Факт, 2003. – С. 115–176.
7. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Курило Володимир Іванович ; Національний аграрний ун-т. – К., 2007. – 487 с.
8. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
9. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні. Центр політико-правових реформ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/21894>.
10. Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 16 вересня 2009 р. № 673 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua/page/?9202>.
11. Стандарт надання адміністративної послуги : Наказ головного управління агропромислового розвитку Сумської облдержадміністрації від 20 червня 2011 р. № 85 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.state-gov.sumy.ua/.../standart_plemin.
12. Про упорядкування стандартів адміністративних послуг : Розпорядження голови Новотроїцької районної адміністрації М.П. Збаровського від 6 липня 2011 р. № 352: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nt-rda.org.ua/images/stories/Poslugi_2011.htm.
13. Про державне мито : Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7-93 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%>.
14. Про карантин рослин : Закон України від 30 червня 1993 року № 3348 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 34. – Ст. 352.
15. Про деякі питання реалізації Закону України «Про карантин рослин» : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 705 :

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/705-2007-%D0%BF>.

16. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною інспекцією сільського господарства, а також державними інспекціями сільського господарства в Автономній Республіці Крим та областях, м. Києві та Севастополі, районах, та розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів від 9 червня 2011 р. № 599 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/599-2011-%D0%BF>.

17. Проект Закону України «Про адміністративний збір» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/index.php/2010-03-06-00-08-13/2011-07-20-17-42-30/414-->.

18. Концепція «Адміністративні послуги – нова якість держави» (проект) // Центр політико-правових реформ. 2004 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/index.php/>.

Предложен поход к определению концептуальных основ административных услуг в сельском хозяйстве Украины; исследованы составляющие концепции предоставления таких услуг.

Административные услуги, сельское хозяйство, концептуальные основы.

An approach for defining the conceptual bases of administrative services in the agriculture of Ukraine is proposed. Investigated components of the concept of providing such services are revealed.

Administrative services, agriculture, conceptual framework.