

**ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ ЦЕНТРІВ
НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В
ПРИРОДОКОРИСТУВАННІ**

Мартієнко А.І.

Проведено аналіз існуючої законодавчої бази про центри надання адміністративних послуг в цілому та в сфері природокористування, наведено визначення послуг в природокористуванні та надана їх класифікація по функціональному критерію. Проведено аналіз одержання дозволів на вилов риби через центри надання послуг та зроблено загальний аналіз роботи центрів в сфері природокористування. Визначено основні напрямки удосконалення роботи центрів в області надання послуг в природокористуванні.

Постановка проблеми. Створення центрів надання адміністративних послуг, як напрямку реалізації положень адміністративної реформи, що проводиться в Україні, є актуальним завданням, яке спрямовано на формування оптимальної системи державного управління. Питання надання адміністративних послуг в сфері природокористування є складовою частиною адміністративних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам. Специфіка природокористування обумовлює специфічні особливості організації надання послуг в цій сфері і має бути вивчена та розроблена в границях загальних завдань адміністративної реформи. Стабільність державно-суспільної системи, збалансованість надання адміністративних послуг в системі законодавча – виконавча влада - адміністративні послуги органів виконавчої влади в сфері природокористування – все це складові єдиної глобальної проблеми реформування адміністративного устрою України. Забезпечити високий рівень управління суспільними відносинами та процесами в галузі удосконалення системи надання адміністративних послуг в сфері природокористування, упорядкувати все різноманіття організаційних та економічних форм, методів, механізмів і інструментів надання дозвільних та інших послуг в використанні та специфікації прав та форм власності на природні ресурси може тільки державне та регіональне управління природокористуванням якщо воно саме досягне якості системності, організованої цілісності частин та компонентів, що його складають. Одним з найважливіших завдань є розподіл компетенції, функцій та відповідальності між рівнями надання адміністративних послуг в природокористуванні.

Аналіз досягнень та публікацій по темі дослідження. В статті 9. закону України (ЗУ) «Про адміністративні послуги» встановлено порядок

надання адміністративних послуг [1, ст. 9]: «Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг». Згідно статті 12 цього закону центр надання адміністративних послуг - це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент затверджуються органом, який прийняв рішення про утворення центру. Кабінет Міністрів України (КМУ) затверджує примірне положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент. При затвердженні «Примірного Положення про центр надання адміністративних послуг» [2]. КМУ постановив рекомендувати органам місцевого самоврядування керуватися у своїй діяльності із забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг затвердженим цією постановою Примірним положенням. Згідно ст.8 цього положення складовою частиною центру, утвореного при міській раді (її виконавчому органі) міста обласного та/або республіканського (Автономної Республіки Крим) значення, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві держадміністрації, є дозвільний центр, утворений відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який забезпечує надання адміністративних послуг з видачі (переоформлення, видачі дублікатів, анулювання) документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності. Аналіз примірного положення показав, що воно фактично дублює статті ЗУ «Про адміністративні послуги» у частині роботи центрів та адміністраторів цих центрів. Те що Положення має рекомендований характер не сприяє покращенню роботи центрів.

У розділі III «Порядок взаємодії державного адміністратора з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання» Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання зафіксовано, що регіональні, місцеві дозвільні органи забезпечують видачу (переоформлення, видачу дублікатів, анулювання) документів дозвільного характеру виключно через державного адміністратора в приміщенні дозвільних центрів [3,ст. 3.2]. Треба зауважити, що це суперечить статті 9 ЗУ «Про адміністративні послуги», де йдеться про те, що послуги можуть бути одержані суб'єктом звернення безпосередньо. У розділі III Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання зафіксовано функціональні обов'язки державного адміністратора, що містяться в такому: державний адміністратор приймає від суб'єкта господарювання

заповнену заяву та перевіряє наявність повного комплексу документів, необхідних для отримання документа дозвільного характеру (ст. 3.4.). потім відповідно до ст. 3.7. заява та документи, що додаються до неї, передаються державним адміністратором до регіональних, місцевих дозвільних органів у день реєстрації заяви або протягом наступного робочого дня. Представник відповідного регіонального, місцевого дозвільного органу з дня одержання від державного адміністратора заяви та документів, що додаються до неї, протягом установленого законом строку забезпечує здійснення відповідної процедури (підготовка та оформлення документа дозвільного характеру або надання документа про відмову у його видачі) та передає державному адміністратору документ дозвільного характеру або документ про відмову у його видачі (1. ст. 3.11.). Наступного робочого дня після отримання документа дозвільного характеру (або в разі прийняття регіональним, місцевим дозвільним органом рішення про відмову у видачі документа дозвільного характеру) державний адміністратор повідомляє заявника про час видачі документа дозвільного характеру (телефоном, факсом, поштовим повідомленням, електронною поштою), про що робить відповідний запис у журналі, який ведеться за довільною формою (1, ст. 3.14.). Аналіз цього документу показав, що завдання адміністративної реформи в галузі надання адміністративних послуг не сприяють оптимізації процесів надання, центри виступають проміжною ланкою, яка нічого не вирішує, а тільки збирає та передає документи. Тому встає правомірне питання в необхідності центрів з такими функціональними обов'язками та з відсутністю повноважень у прийнятті відповідних рішень щодо здійснення послуг.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. В нормативних документах та в практичній діяльності центри не стали ланкою, що знижає часові та грошові трансакції суб'єктів звернення та суб'єктів надання.

Мета і завдання статті. Метою статті є розробка пропозицій щодо удосконалення роботи центрів надання адміністративних послуг в сфері природокористування.

Для досягнення мети необхідно вирішення таких завдань: визначити сутність адміністративних послуг у сфері природокористування та надати їх класифікацію по функціональним критеріям; провести аналіз існуючої роботи центрів з позицій необхідності надання їм повноважень у видачі дозволів та інших послуг в сфері природокористування; розробити пропозиції щодо удосконалення процесів надання послуг в природокористуванні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В законодавстві [1] не існує виділення та визначення окрема в сукупності всіх послуг адміністративних послуг в сфері природокористування. На нашу думку, такі послуги мають бути визначені та виділені, тому що мають свою специфіку і повинні формуватися з її урахуванням. Авторський підхід до визначення послуги в сфері природокористування полягає в такому.

Державна 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, зміни 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:

- спеціфікаційні – це послуги щодо надання документів, які підтверджують існуючий стан форм та прав власності на природні ресурси та стан їх використання. До них відносяться 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 забуллення, 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.

Розглянемо одержання дозволів на вилов риби через центр надання адміністративних послуг [3,4]. Фізичній чи юридичній особі необхідно звернутися до Державного агентства рибних ресурсів, департамент якого знаходиться в Києві, до 1 серпня поточного року. При цьому треба подати пакет документів, необхідних для одержання дозволу. Цей пакет має бути поданий до дня державної реєстрації наказу Мінагрополітики про розподіл лімітів водних біоресурсів. Потім Державне агентство рибних ресурсів готує та видає квоту на вилов риби. Квота реєструється в міністерстві юстиції. Квота визначається по сортам риби та по водним джерелам (ріка, море, лиман, озеро). Суб'єкт звернення одержує квоту в Києві та привозить її до центру. Потім через дозвільний Центр оформляється дозвіл на основі квоти таким чином. Дозвільний центр передає квоту та необхідний пакет документів, який зібрав суб'єкт звернення відповідним територіальним органом Державного агентства рибних ресурсів (державним управлінням охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства) (рис.1). Аналіз одержання дозволів на вилов риби показує, що дозвільний центр є структурою, яка служить проміжною ланкою між суб'єктами звернення,

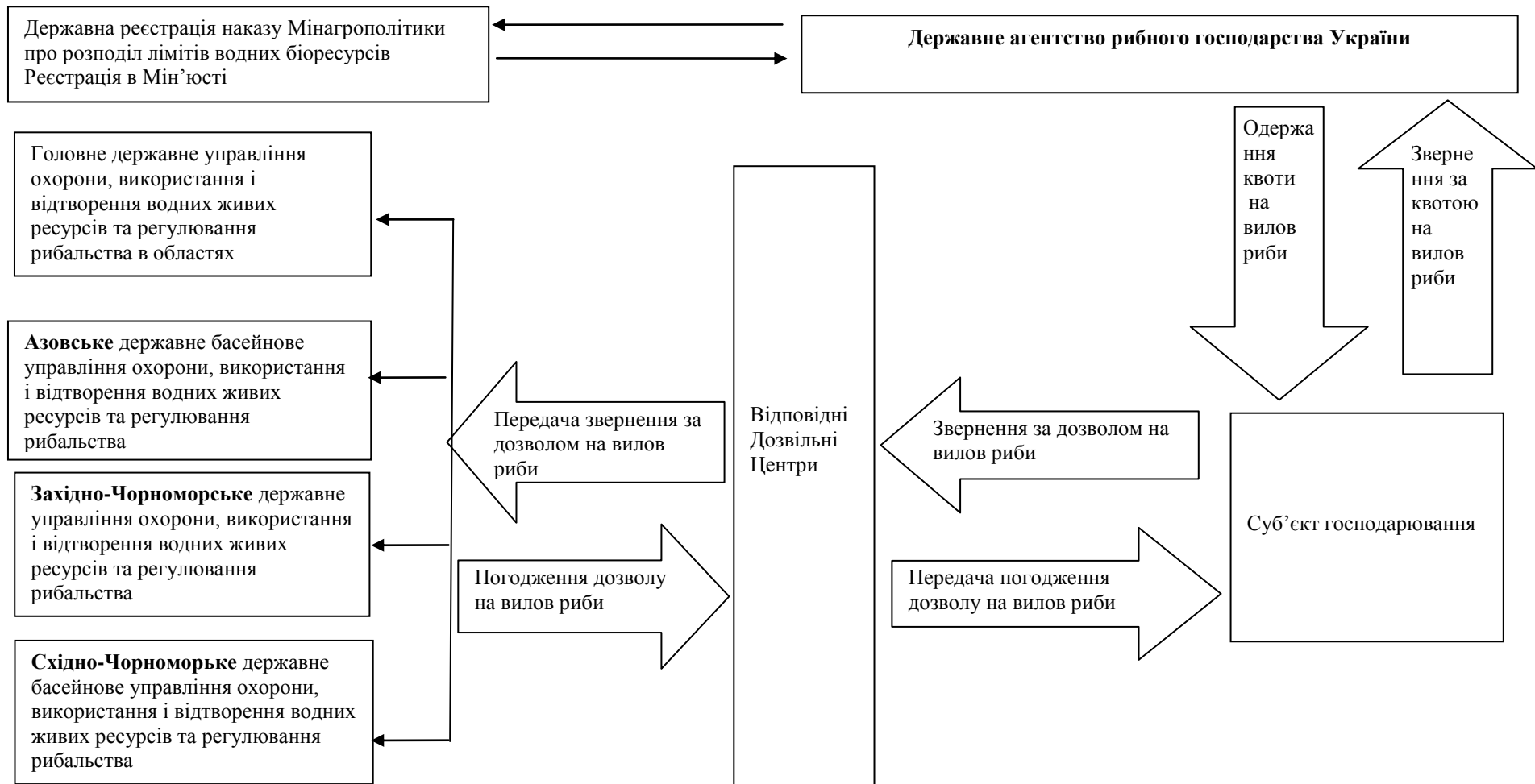


Рис. 1. Організаційна схема одержання дозволів на вилов риби

державним агентством рибних ресурсів та його територіальними органами. Вся процедура одержання дозволів має бути спрощена, а дозвільні центри повинні одержати компетенцію у видачі дозволів.

Узагальнений аналіз існуючих центрів надання адміністративних послуг в сфері природокористування по областях України показав таке:

- не всі послуги щодо природокористування можна одержати через центри;

- відсутній затверджений на рівні держави та обласних адміністрацій перелік послуг у сфері природокористування;

- суб'єкти звернення не мають бажання одержати послуги з природокористування через центри, так як строки не додержуються;

- робота центрів не є ефективною по строкам, тому що необхідно одержання лімітів та нормативів природокористування на рівні міністерства екології та природних ресурсів та інших органів виконавчої влади, що займаються питаннями природокористування. Так, наприклад, для одержання лімітів на вилов риби необхідно одержати ліміти від міністерства екології та природних ресурсів, агентства водних ресурсів, басейнових управлінь водних ресурсів, які визначають різні квоти з використання одного й того ж ресурсу. і т.д.

Проблеми неякісної роботи Центрів можна визначити по таким напрямкам:

- недоброякісне виконання обов'язків уповноваженими органами законодавчої та виконавчої влади різних рівнів (міністерство екології та природних ресурсів, агентства, що відповідні за певні природні ресурси та їх територіальні органи, місцеві органи управління - всі суб'єкти надання адміністративних послуг у сфері природокористування; - дублювання та неузгодженість дій різних органів законодавчої та виконавчої влади при вирішенні питань з природокористування (законодавча база – закони про екологічну експертизу та про екологічний аудит не мають обов'язкового виконання) впливають на ріст часових витрат при наданні адміністративних послуг;

- недосконалість системної організації роботи центрів надання адміністративних послуг в природокористуванні, коли дублюються послуги та документи, на основі яких видаються послуги, необхідність адміністратора ображатись до баз даних спеціально уповноважених органів з питань природокористування, відсутність єдиної базової системи даних природокористування, що є доступною для адміністратора центру;

- адміністративні послуги, що надають дозволи на використання природних об'єктів мають визначати техніко-екологічні, економіко-екологічні та соціально-екологічні параметри природокористування суб'єкта та його вплив на третіх осіб і на основі цього видавати дозволи на використання природних ресурсів.

Встає питання яким чином адміністратор може надати якісну послугу у формі дозволу на використання природного ресурсу та що розуміти під терміном якісне надання адміністративної послуги. На нашу думку, якість послуги в сфері природокористування – сукупність

характеристик послуги, що визначають її здатність задовольняти потреби одержувача відносно змісту (результату) послуги та не сприяють від'ємним екстерналіям у інших користувачів.

Треба зауважити, що ЗУ «Про адміністративні послуги» не передбачає розробку стандартів роботи центрів надання, стандартів взаємодії суб'єктів надання та адміністратора центру, стандартів взаємодії суб'єктів звернення та суб'єктів надання та стандартів адміністративних послуг. Замість стандартів адміністративних послуг розробляють інформаційні та технологічної картки послуги [1, ст.8].

Одним з найважливіших напрямків адміністративної реформи в галузі ефективності роботи центрів надання послуг у сфері природокористування є підвищення якості взаємодії держави в особі органів та уповноважених осіб центрів та дозвільних органів у сфері природокористування з громадянами та організаціями. Реалізації цих цілей буде сприяти регламентація та стандартизація процесу здійснення адміністративних послуг, підвищення якості державних послуг та обслуговування громадян, дотримання високих етичних стандартів при наданні послуг. Комплекс державних послуг в природокористуванні визначає соціо-економіко-екологічний добробут регіонів та держави.

Процес регламентації діяльності міністерства екології та природних ресурсів, департаментів екології та природних ресурсів, інших виконавчих органів в сфері природокористування та центрів надання адміністративних послуг в природокористуванні має включати:

- вимоги до порядку надання державної послуги як частини адміністративного регламенту;
- обов'язковість незалежної експертизи та публічного обговорення адміністративних регламентів;
- проведення опитування одержувачів державних послуг як частини технологічного ланцюга розробки стандартів.
- розробка та впровадження процедур контролю та оцінки діяльності органів виконавчої влади;
- підготовка нормативно-правової та методичної бази для розробки та запровадження стандартів державних послуг;
- стандартизація планування цільових міжбюджетних трансферів.

Головна мета стандартизації послуг в сфері природокористування на рівнях центрів та органів виконавчої влади в сфері природокористування - розмежування функцій та повноважень, передача центрам повноважень у видачі дозволів на використання природних ресурсів, специфікації форм та прав власності на природні об'єкти, прийняття рішень та реєстрація документів про обмін формами та правами власності на природні ресурси. Для цього необхідно розробити стандарти та регламенти послуг в природокористуванні на всіх етапах їх надання, визначити відносини між виконавчими органами в сфері природокористування та центром, усунути дублювання в їх функціональних обов'язках.

Формування номенклатури стандартів якості при наданні адміністративних послуг в сфері дозвільної діяльності в природокористуванні має спиратись на такі основні принципи:

- пріоритетність цілей екологічного розвитку регіону при формуванні стандартів дозволів в природокористуванні;
- урахування рекомендацій ЄС, міжнародних конвенцій в природокористуванні при видачі дозволів на викиди в атмосферу, вилов риби, захоронення відходів у спеціально відведених містах та ін.

Для рішення проблем стандартизації державних послуг в природокористуванні на всіх рівнях адміністративного управління необхідно:

- удосконалити комплексний розвиток правової бази системи стандартизації державних послуг для державного, обласного, міського рівнів влади та центрів їх надання;
- розробити практичні інструменти процесу стандартизації (опис державних функцій суб'єктів надання та центрів надання як послуги);
- при розробці та прийнятті стандартів здійснення бюджетних послуг необхідно виділення критеріїв їх оцінки з урахування зовнішніх та внутрішніх екстерналій;
- постійне проведення моніторингу оцінки якісного виконання державних послуг для їх споживачів органами державної влади всіх рівнів та центру надання адміністративних послуг в сфері природокористування;
- систематичне здійснення коректування переліку послуг, функцій та повноважень суб'єктів надання (центрів та виконавчих органів: агентств, департаментів, управлінь).

Висновки.

1. Згідно з законом України «Про адміністративні послуги» та «Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання» [1, 2] держава приділяє увагу до підвищення якості надання адміністративних послуг. Створення дозвільних Центрів є позитивним напрямком для підвищення ефективності надання адміністративних послуг.

2. В теперішній час центри надання послуг в природокористуванні не мають повноважень на видачу дозволів, тому вони стають проміжною ланкою, що обтяжує та робить багатоступінчастою систему одержання дозволів в природокористуванні.

2. Специфіка дозволів в природокористуванні веде до необхідності розробки на основі існуючого загального нормативного документу регламенту державного адміністратора та стандарту функціонування дозвільних Центрів у сфері природокористування.

3. Необхідно надання центрам адміністративних послуг в сфері природокористування повноважень видачі дозволів на використання природних ресурсів.

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. Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу zakon.rada.gov.ua/go/z0049-12
- 3 «Про Перелік ДДХ у сфері господарської діяльності», [Електронний ресурс]. – Режим доступу darg.gov.ua/files/3/tddx14.doc
4. Постанова КМУ від 30.10.2013 № 801 «Про затвердження Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу», [Електронний ресурс]. – Режим доступу kyivrybohorona.at.ua/.../postanova...r_801/0-145

Abstracts

Martienko A.

Suggestions for improvement center providing administrative services in environmental

The analysis of the existing legislative framework on centers of administrative services in general and in the area of environmental management is considered, the definition of service in Environmental and its functional classification is given. The analysis permits to fish through the centers provide services and made the general analysis of the centers in the area of environmental management. The basic directions of cents work perfection services in environmental management is defined.