

**АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ:
ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Хумарова Н.І.

Проаналізовано виконання основних завдань Концепції адміністративної реформи в Україні щодо формування центрів надання адміністративних послуг та функціонування дозвільних центрів в сфері природокористування. Визначено основні проблеми в їх роботі, сформульовано принципи удосконалення адміністрування в процесах використання природних ресурсів та визначено шляхи покращення роботи центрів.

Постановка проблеми. Адміністративна реформа мала здійснюватись на засадах комплексного підходу до вирішення основних завдань удосконалення системи державного управління. Передусім це передбачало створення нової правової бази, що регламентуватиме адміністрування в Україні, на основі якої мають формуватись нові інститути, організаційні структури та інструменти здійснення державного управління. Важливе значення при цьому набувають питання кадрового забезпечення нової системи, зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ його функціонування. Проведення таких змін має будуватись на основі наукового підходу та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів моніторингу виконання завдань реформи. Комплексне наукове узагальнення здійснення адміністративного реформування управління природокористуванням по напрямкам Концепції адміністративної реформи в Україні показало наступне, що не була розроблена сама концепція адміністративного реформування сфери природокористування з урахуванням особливостей природних ресурсів та специфіки управління ними.

Аналіз існуючих публікацій. Концепція адміністративної реформи в Україні була затверджена у липні 1998 року (далі Концепція). Згідно до неї адміністративна реформа має здійснюватись у кількох напрямках. Перший - це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий - формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій - кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий - зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий - наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління,

формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [1].

Згідно до основних положень реформи держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства взмозі гарантувати і неможливо знайти на ринку послуг. Вона постійно прагне дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям. Цей процес має ґрунтуватися на тому, що:

1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання;

2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства;

3) управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір - чи користуватися, цією послугою, чи ні;

4) управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги [1].

В Законі України «Про адміністративні послуги» визначено роль центрів надання адміністративних послуг та адміністраторів [2]. Зокрема, в Законі визначається, що основними завданнями адміністратора є прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання [2,3]. Таким чином, центри виступають проміжною ланкою, посередником між особою, що звертається за дозволом на природокористування та суб'єктом, що його видає. Законом визначається перелік суб'єктів господарської діяльності, що повинні одержувати дозволи на природокористування через дозвільні центри [4], але законодавець не визначає співпрацю дозвільних центрів та центрів надання адміністративних послуг.

Мета статті. Метою статті є визначення проблем в адмініструванні природокористування та шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в Україні нараховується біля 1,5 тисячі адміністративних послуг, які задовольняють різні аспекти діяльності суспільства. Фізичні та юридичні особи тратять багато часу та коштів на збір всіх необхідних документів для одержання

адміністративних послуг. Удосконалення системи адміністративного управління, закріплене в Законі України «Про адміністративні послуги» сприяло наближенню її до більш швидкого вирішення нагальних потреб людини та призвело до створення і функціонування центрів надання адміністративних послуг в Україні (ЦНАП).

Станом на 2013 рік в Україні було відкрито 137 ЦНАП. В 2014р. планувалося відкриття понад 680 ЦНАП в усіх містах обласного та районного значення, лише на формування офісів ЦНАП уряд виділив з центрального бюджету більше 21 млн. грн., у цьому ж році очікувалось виділення ще 50 млн. грн. та залучення коштів обласних та місцевих бюджетів.

Функціонування таких Центрів направлено на зниження терміну та фінансових витрат населення для одержання послуг, на створення комфортних умов для суб'єктів при зверненні до адміністративних органів влади. Покращення умов обслуговування населення пов'язано зі зручністю розташування ЦНАП, кількістю філіалів офісів ЦНАП в межах міста, їх наближеністю до місця знаходження відвідувачів, наявністю місць для паркування транспорту, обладнання пандусом, площею офісу, достатньою кількістю оргтехніки для обслуговування населення, зручним графіком роботи, наявністю інформаційних стендів та веб-сайтів з необхідною інформацією. Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. ЦНАП здійснює послуги по реєстрації місця проживання; видачі паспортів (спочатку «внутрішніх», а з 1 січня 2015 року і «закордонних»); реєстрації фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб; реєстрації прав на нерухоме майно; реєстрації земельних ділянок.

Аналіз оцінки роботи Центрів по містах України показав, що їх створення є важким кроком наближення адміністративної влади до вирішення потреб суспільства. Треба зауважити, що оцінка роботи центрів з боку населення не є однозначною і носить суб'єктивний характер, адже вона здійснюється по опитуванню суб'єктів звернення і не завжди є об'єктивною. По різних містах України, в яких створені ЦНАП, кількість задоволених людей досягає 50-70 відсотків від тих, хто звертався за адміністративними послугами. На суб'єктивну оцінку населення впливає те, що ЦНАП в різних містах мають різне фінансування та кількість адміністраторів (від 6 до 80 чоловік), різний перелік послуг, які можуть надати адміністратори виходячи з їх кадрової чисельності, а також кількості філіалів та зручності їх місця розташування для споживачів послуг.

Питання адміністративних послуг в сфері природокористування є ваговою складовою частиною адміністративних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам. Специфіка природокористування обумовлює особливості організації надання послуг в цій сфері і має відповідати загальним завданням адміністративної реформи.

Росту потреб в адміністративних послугах сприяє розвиток природокористування, зміна форм та прав власності на природні ресурси, необхідність одержання дозволів на використання земельних, водних, тваринних, рослинних, рекреаційних ресурсів, ресурсів надр. В теперішній час це питання стає все більш актуальним, так як стан сфери послуг в природокористуванні по напрямкам їх здійснення, строкам подання заяв на одержання дозволу, кількості документів і інстанцій, які треба пройти для його отримання не сприяє ефективності адміністративних послуг з природокористування.

Збільшення об'ємів адміністративних послуг в сфері природокористування для фізичних та юридичних осіб, специфічні особливості природокористування та послуг в цій сфері викликають необхідність створення структурних підрозділів надання адміністративних послуг в сфері природокористування.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2009 г. № 526 дозволи в сфері природокористування мають надаватися тільки через дозвільні центри. Однією з проблем, що знижує ефективність роботи з надання адміністративних послуг є те, що зараз дозвільні центри та ЦНАП не є єдиною органічною структурою. Підприємці та зацікавлені особи за одержанням дозволів на використання природних ресурсів мають звертатися до центральних органів, що відповідають за сферу природокористування та самостійно збирати весь пакет документів. Існуючі інформаційні картки, за якими збираються необхідні документи на дозвіл, не містять всієї повної та зрозумілої інформації для суб'єктів звернення. Багато коштів та часу тратять суб'єкти звернення на поїздки до центральних органів. Дозволи видають чиновники, поведінка яких в інституційній теорії, трактується як опортуністична, що характеризується такими факторами: недостатня кваліфікація, не доброякісне виконання обов'язків та вимоги хабарів.

В даній ситуації перед науковцями встає завдання розробки концептуальних положень та конкретних пропозицій, що направлені на спрощення процедури одержання дозволів в сфері природокористування через дозвільні центри.

Розглянемо в якості прикладу одержання дозволів на вилов риби через дозвільний центр, який наглядно характеризує існуюче становище. Фізичній чи юридичній особі необхідно спочатку одержати ліцензію на вилов риби на основі подачі спеціального переліку документів. Потім для того, щоб одержати квоту на вилов риби, необхідно звернутися до Державного агентства рибних ресурсів, яке знаходиться в Києві, до 1 серпня поточного року і подати пакет документів, необхідних для одержання квоти. 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 дозвільного центру, який передає одержану квоту та необхідний пакет документів відповідним територіальним органам Державного агентства рибних ресурсів (державним управлінням охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства). Аналіз одержання дозволів на вилов риби показує, що дозвільний центр є структурою, яка служить проміжною ланкою між суб'єктами звернення, Державним агентством рибних ресурсів та його територіальними органами. Вся процедура одержання дозволів має бути спрощена за рахунок оптимальної взаємодії дозвільних центрів в сфері природокористування та ЦНАП.

Створення єдиної системи дозвільних центрів в природокористуванні та відповідних уповноважених структур в ЦНАП має базуватись на теоретичному обґрунтуванні та практичних рекомендаціях. Координовані дії цих двох інститутів мають забезпечувати здійснення адміністративних послуг, які необхідні суб'єктам господарювання для одержання дозволів на використання водних, земельних, рекреаційних, морських ресурсів, флори та фауни, що перебуває в природному стані.

Проаналізувавши процедури організації отримання дозволів, можна стверджувати, що до неефективної роботи дозвільних центрів та неефективного використання бюджетних коштів суб'єктів надання і приватних коштів суб'єктів звернення, росту часових витрат та розвитку корупції приводять такі фактори:

- відсутність інституційного забезпечення впровадження адміністративних та дозвільних послуг в сфері природокористування;
- необхідність децентралізації повноважень центральних органів, компетентних у видачі дозволів на природокористування;
- невизначеність оптимального пакету необхідних документів, на основі яких приймається рішення про видачу дозволів суб'єктам звернення на використання природних ресурсів;
- необхідність створення інформаційних електронно-комунікаційних систем з питань використання природних ресурсів, на основі яких збираються документи та видаються дозволи.

Саме тому актуальним є наукове обґрунтування необхідності реформування адміністративного управління державного, обласного та місцевого рівнів природокористування на основі аналізу позитивних та негативних сторін попереднього досвіду, постановки цілі та розробки концепції для її досягнення.

В області одержання дозволів в природокористуванні необхідно упорядкувати та законодавчо закріпити термінологію в цій сфері адміністративних послуг. Дати наукове визначення класифікаційних ознак та здійснити класифікацію адміністративних послуг для одержання дозволів та самих дозвільних послуг. Це необхідно для формування

переліку послуг, розробці стратегічних та перспективних планів розвитку ЦНАП та дозвільних центрів. Важливим завданням для науковців є визначення дозвільних процедур та дозвільних послуг у самій системі дозвільних центрів та ЦНАП. Для розмежування компетенції та повноважень дозвільних центрів та ЦНАП важливо визначити для перших поняття «дозвільна послуга», а для ЦНАП перелік документів необхідних для одержання послуги. Важливим моментом в удосконаленні роботи дозвільних центрів та ЦНАП є розробка стандартів та регламентів їх роботи.

Відкритим залишається питання спрощення процесу збору необхідних документів на дозвіл та розробки механізму його забезпечення. На сьогодні не прописаний такий механізм збору документів по інформаційній картці. Розроблені інформаційні картки по одержанню дозволів на використання природних ресурсів не дають можливості в повній мірі визначити для суб'єктів звернення, які документи треба готувати. Також дуже важливим моментом є урахування в документах, на підставі яких видається дозвіл, вимог, визначених в регіональних екологічних програмах, досвіду використання найкращих технологій, регіональних особливостей природно-ресурсного потенціалу, виснаженість та відтворюваність природного ресурсу, інтереси громади в передачі цього ресурсу в користування і на скільки відповідальним та сумлінним є природокористувач.

Діюча процедура видачі дозволів не передбачає видачу документів, що зазначені в картці, адміністратору. Не прописано взаємодію з адміністратором в положеннях відомств, агентств, департаментів, які видають дозвіл на природний ресурс. Таким чином, треба внести доповнення в положення усіх відповідних організацій про видачу необхідної інформації адміністраторам ЦНАП. Необхідно створити єдину інформаційну базу, що дасть можливість адміністраторам ЦНАП входити у банк даних та готувати необхідні документи. Тобто, для спрощення збору дозвільних документів на використання природного ресурсу необхідно, щоб адміністратор отримував тільки заяву від суб'єкту звернення і далі займався збором всіх необхідних документів. Ця процедура має бути закріплена законодавчо, як і те, що всі інстанції по видачі інформації працюють безпосередньо з адміністратором.

Необхідно удосконалення нормативно-правової бази роботи дозвільних центрів та ЦНАП (прийняття відповідних законів, в яких мають бути визначені стандарти адміністративних послуг та стандарти ЦНАП). Також необхідне законодавче закріплення сутності адміністративних послуг та їх переліку. Важливим напрямком регулювання є законодавче закріплення діяльності дозвільних центрів та їх структурних підрозділів – дозвільних відділів в сфері природокористування. Окремо мають бути визначені відносини між

дозвільними центрами, ЦНАП та іншими організаціями, що надають документи адміністраторам ЦНАП.

Перспективи удосконалення адміністративного управління в сфері природокористування, спрощення процедури одержання дозволів на використання природних ресурсів на основі ефективної роботи ЦНАП та дозвільних центрів ми бачимо у впровадженні наукових досліджень та рекомендацій в практику роботи цих організацій. Тісний зв'язок науковців та державних управлінців сприяє ефективному розвитку адміністративної реформи в сфері природокористування.

Нами визначено основні принципи удосконалення управління природокористування в контексті адміністративно-територіальної реформи:

Принцип наукової обґрунтованості рішень щодо удосконалення функціонально-структурної системи природокористування. Цей принцип не був використаний, не виконувався аналіз з визначенням «гарячих точок», провалів в системі управління органами виконавчої влади різних рівнів в сфері природокористування та напрямків їх ліквідації для досягнення кінцевої мети реформування в галузі природокористування. Відсутність наукової обґрунтованості призвело до невизначеності в нормативно-правовому та організаційному аспектах формування ЦНАПів та дозвільних центрів. Всі заходи, ще на стадії їх планування щодо удосконалення адміністрування мають бути проаналізовані та визначені їх кінцеві результати. В даний час склалася ситуація, коли приймаються на державному рівні постанови щодо скорочення одних агентств та відомств і появи інших без чітко визначеного кінцевої мети та результату, до якого треба прийти. Не проводиться моніторинг, контроль та оцінка вже здійснених заходів, не визначаються засоби ліквідації відхилень від поставлених завдань.

Принцип оптимальності управління не був реалізований, рішення приймалися хаотично з метою скорочення штату робітників, а не підвищення ефективності управлінських рішень та оптимізації ефекту природокористування та витрат на прийняття певних рішень та здійснення контрольних, дозвільних та інших функцій з боку уповноважених органів виконавчої влади.

Принцип системного підходу – необхідно приймати управлінські рішення виходячи з єдності природних ресурсів та регіонального, басейнового управління використанням природних ресурсів. Не можливо удосконалювати управління рибними ресурсами в брудній воді. В цьому випадку Агентство водних ресурсів, Екологічна інспекція та Агентство рибних ресурсів мають співпрацювати та приймати системні управлінські рішення. Необхідна координація міністерств, агентств, департаментів, у

функції яких входить розпорядження природними ресурсами, по горизонталі та вертикалі, а також фінансово-економічне забезпечення заходів, що плануються та здійснюються

Треба зазначити, що відсутність в проведені реформи зазначених основних принципів її здійснення призвели до того, що були створені центри надання адміністративних послуг, та не було розроблено стандартів та регламентів їх функціонування в цілому та в сфері природокористування. Відсутність затвердженого переліку послуг з природокористування та переліку тих послуг, що надаються ЦНАПом даного міста призвело до того, що оцінити ефективність їх роботи стало неможливим. ЦНАПи здійснюють різні послуги в природокористуванні при відсутності їх єдиного переліку та стандарту надання. Інформаційні картки, що включають перелік необхідних документів для одержання дозволів на природокористування, містять інформацію не зрозумілу для суб'єктів звернення. Моніторинг якості роботи ЦНАПів визначається по кількості звернень суб'єктів, але одна і та сама особа може звертатися декілька разів за одним і тим же дозволом і не розуміти причин відмови у ньому. Не визначеність принципів розмежування функцій та завдань, що стоять перед різними рівнями державного адміністрування природокористування призвело до суміщення політичного та адміністративного управління у вищих органах виконавчої влади (Міністерства та агентства видають дозволи на природокористування). Необхідно здійснювати оптимальне поєднання централізації управління та децентралізації адміністрування на всіх рівнях виконавчої влади.

Важливими питаннями є формування системи управління персоналом ЦНАПів та дозвільних центрів, адекватності функцій управління персоналом завданням функціонування структурного підрозділу в сфері природокористування; оперативного реагування на зміни в структурі та функціях виконавчої влади в сфері природокористування – ліквідація структурних підрозділів та зміна функцій має проходити з забезпеченням кваліфікованим персоналом знов створених структур виконавчої влади, що забезпечить безперервність процесу функціонування структури та її стабільність.

Література

1. Концепція адміністративної реформи в Україні
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U810_98.html

2. Закон України «Про адміністративні послуги», від 6 вересня 2012 року, № 5203-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу pereyaslav-rda.gov.ua/...poslugi/86-roz-iasnenn.

3. 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

4. «Про Перелік ДДХ у сфері господарської діяльності», [Електронний ресурс]. – Режим доступу darg.gov.ua/files/3/tddx14.doc

Abstract

Khumarova N.

Administration environmental management: problems and solutions

The performance of the main tasks of the Concept of administrative reform in Ukraine according administrative services and operation licensing centers in the field of management is analyzed. The main problem in their work, the principles of environmental administration improvement and the ways the centers functions he development is considered.