

УДК 342.7

Г. М. Проскура
аспірант

Навчально-наукового юридичного інституту
Національного авіаційного університету

М. В. Рошук
аспірант

Навчально-наукового юридичного інституту
Національного авіаційного університету

РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Ефективна реалізація вільного доступу до екологічної інформації в Україні є одним із актуальних питань протягом тривалого часу і залишається таким сьогодні, саме тому і займає чільне місце в наукових дослідженнях світових та вітчизняних учених.

Правові аспекти доступу до екологічної інформації висвітлені в наукових дослідженнях таких українських учених: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, В.І. Гордєєв, І.І. Каракаш, Н.Р. Кобецька, В.В. Костицький, С.М. Кравченко, В.І. Кутузов, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, А.А. Попов, Е.В. Позняк, І.В. Сухан, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші.

Збереження довкілля та забезпечення сталого розвитку визначено одним із першочергових завдань в Україні, про що ідеться у ст. 16 Конституції України, якою передбачається, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.

Актуальність даного питання підкреслюється змістом ст. 50 Конституції України, де визначається, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. Реалізація цієї конституційної норми можлива завдяки запровадженню інтегрованої електронної системи екологічного урядування, яка має забезпечити вільний доступ до інформації про стан довкілля і участь громадськості в ухваленні важливих екологічних рішень [1].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» у ст. 9 визначає, що кожний громадянин України має право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічної інформації) та вільне отримання, використання, поширення

та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законодавством [2]. П. 3 ст. 13 Закону України «Про інформацію» вказує, що інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом [3]. А право на екологічну інформацію може бути обмежене лише в умовах воєнного або надзвичайного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, як визначено ст. 64 Конституції України.

Конституція України у такий спосіб визначає питання доступу до екологічної інформації як один із пріоритетних напрямків державної політики в Україні, адже лише завдяки повному та своєчасному отриманню суспільством інформації про довкілля можлива реалізація інших екологічних прав і обов'язків громадян, забезпечення принципів сталого розвитку, раціонального використання природних ресурсів та збереження довкілля для прийдешніх поколінь.

Метою статті є аналіз становлення та розвитку електронного урядування у сфері екології та природних ресурсів, його нормативно-правове забезпечення.

Основними напрямками державної інформаційної політики, визначеними змістом ст. 3 Закону України «Про інформацію» [3], є забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

Ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає гарантії екологічних прав громадян. Екологічні

права громадян забезпечуються створенням та функціонуванням мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації [2].

Загалом, поява електронного врядування пов'язується з упровадженням наприкінці ХХ століття в багатьох розвинутих країнах змін у моделях державного управління, наблизивши їхню адекватність до інформаційних, екологічних, економічних та соціальних наднаціональних потреб [4].

Відповідно до Концепції розвитку електронного врядування в Україні до 2020 року визначено поняття електронне врядування як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [5].

Вважаємо, що на міжнародному рівні насамперед важливість розвитку електронного врядування у сфері екології проголошена у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (далі – Орхуська Конвенція) від 25 червня 1998 р. в м. Орхус (Данія). Вона була затверджена Законом України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 6 липня 1999 року.

Орхуська Конвенція стала ключовим документом у розвитку права доступу до екологічної інформації і дотепер є основним міжнародним актом у сфері реалізації права доступу до екологічної інформації [6].

Сторони Орхуської Конвенції, у преамбулі посилаючись на принцип 1-ї Стокгольмської декларації про середовище навколо людини, принцип 10-ї Ріо-де-Жанейрської декларації про навколишнє середовище і розвиток, на резолюцію Генеральної Асамблеї 37/7 від 28 жовтня 1982 року про Всесвітню хартію природи і 45/94 від 14 грудня 1990 року про необхідність забезпечення здорового навколишнього середовища в інтересах добробуту людей, Європейську хартію про навколишнє середовище та охорону здоров'я, яка була прийнята Першою Європейською конференцією «Навколишнє середовище і здоров'я» Всесвітньою організацією охорони здоров'я у Франкфурті-на-Майні, Німеччина, 8 грудня 1989 року, підтверджуючи необхідність захищати та оберігати навколишнє середовище і поліпшувати його стан, а також забезпечувати сталий та екологічно безпечний розвиток, визнаючи, крім цього, важли-

вість відповідних ролей, які можуть відігравати в справі охорони навколишнього середовища окремі громадяни, неурядові організації та приватний сектор, прагнучи сприяти поширенню екологічних знань для кращого розуміння процесів, пов'язаних з навколишнім середовищем і сталим розвитком, і заохочувати всебічну поінформованість громадськості щодо рішень, які мають вплив на стан навколишнього середовища та сталий розвиток, і її участь у процесі прийняття таких рішень, відзначають в цьому контексті важливість використання засобів масової інформації, електронних та інших засобів зв'язку, що з'являться в майбутньому.

Орхуська Конвенція заклала базові положення доступу до екологічної інформації. Кожна зі Сторін Орхуської Конвенції забезпечує прозорість процедури надання громадськості екологічної інформації та її доступність у межах національного законодавства.

Акцентуємо увагу на тому, що відповідно п. 3 ст. 5 (збір та поширення екологічної інформації) кожна із Сторін забезпечує поступове збільшення обсягу екологічної інформації в електронних базах даних, які є доступними для широкого загалу громадськості через публічні мережі зв'язку.

Кожна зі Сторін Орхуської Конвенції вживає заходів щодо поступового розгортання узгодженої загальнонаціональної системи кадастрів чи реєстрів забруднень з використанням структурованої, автоматизованої та доступної для громадськості бази даних, що накопичується на основі стандартизованої системи звітності з урахуванням міжнародного досвіду, якщо це доцільно.

Отже, саме Орхуська Конвенція містить основоположні засади розвитку доступу до екологічної інформації, вказуючи на необхідність та значимість використання новітніх технологій, прогнозуючи розвиток майбутніх засобів зв'язку.

Слід зазначити, що запровадження електронного врядування відповідає взятим Україною міжнародним зобов'язанням, воно прописане в Угоді про асоціацію з Європейським Союзом [1]. Відповідно до Угоди про асоціацію Україна має імплементувати такі акти права ЄС: Директива 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище, Директива 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище, Директива 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації, Директива 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища, Директива № 96/61/ЄС про участь громадськості та доступ до правосуддя.

Тому застосування найкращих сучасних практик управління охороною довкілля також сприя-

тиме наближенню України до стандартів Європейського Союзу: IPPC, PRTR, OGP, SAICM [1].

Проблема відсутності єдиного національного інформаційного середовища у сфері охорони довкілля виникала у минулому в різних країнах світу. У рамках Європейського Союзу була створена Спільна система екологічної інформації (Shared Environmental Information System, SEIS), що базується, зокрема, на таких ключових принципах: інформація переводиться в електронний вигляд якомога ближче до джерела цієї інформації; інформація збирається лише один раз та надалі спільно використовується для відповідних цілей; інформація повинна бути доступною як для органів державної влади, так і для широкого загалу з метою належної своєчасної оцінки стану довкілля та забезпечення реальної участі у розробці та реалізації екологічної політики; поширення та обробка інформації має здійснюватися на основі загальних, вільних та відкритих стандартів [1].

Ст. 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає, що публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання [7].

Створення та забезпечення функціонування Єдиного державного веб-порталу відкритих даних здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері електронного урядування.

Ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає гарантії екологічних прав громадян. Екологічні права громадян забезпечуються створенням та функціонуванням мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

У п. 1 ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначено, що доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; наданням інформації за запитами на інформацію [7].

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» з метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу навколишнього природ-

ного середовища. До компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, належить організація моніторингу навколишнього природного середовища, створення і забезпечення роботи мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, положення про яку затверджується Кабінетом Міністрів України відповідно до ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а ст. 25 цього ж Закону зазначає, що екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень [3].

Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, передбачає в рамках названих чотирьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких є Програма електронного урядування [8].

Однією з першочергових є реалізація децентралізації та реформа державного управління. Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом запровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Важливо, що електронне урядування у сфері екології та природних ресурсів визначене як одна із базових галузей відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні до 2020 року.

Згідно з останнім дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2016) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 62 місце серед 193 держав. Це свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронних послуг та необхідність розроблення єдиної скоординованої державної політики у зазначеній сфері.

Реалізація Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р, передбачена на період до 2020 року та складається з трьох основних етапів, а її метою є забезпечення надання електронних послуг в усіх сферах суспільного життя, надання інтегрованих електронних послуг, а також запровадження транскордонних електронних послуг.

Інформаційно-аналітична система, що функціонуватиме на основі інтегрованої інформації про різні види виробничої діяльності, повинна вирішувати питання прогнозування забруднення навколишнього природного середовища, проведення аналізу та оцінки ризику еколого-економічних конфліктів, прогнозування наслідків техногенного впливу і природних катастроф для надійного захисту екологічного простору України та раціонального використання природних ресурсів [9].

Основною метою управління станом охорони навколишнього природного середовища є створення сприятливих умов для збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорони, раціонального використання і відтворення природних ресурсів [9].

Зараз, за словами О.М. Семерака, стратегія базується на трьох ключових принципах, притаманних для країн Європейського Союзу, а саме: перехід до економіки замкнутого циклу, яка є основою стратегії сталого розвитку; розширена відповідальність виробника, яка заохотить бізнес до мінімізації утворення відходів та зацікавленості в їх переробці; запровадження п'ятиступеневої ієрархії поводження з відходами, яка працює в Європейському Союзі. Її пріоритетом є запобігання утворенню відходів, а найменш прийнятним варіантом – захоронення [10].

Концепція розвитку електронного врядування в Україні визначає основними завданнями запровадження інформаційно-телекомунікаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень та автоматизації адміністративних процесів, відповідно розвиток електронних систем доступу до екологічної інформації досить суттєво впливає на приватний сектор, дозволяючи ефективно та швидко вирішувати актуальні екологічні питання, що стосуються малого та середнього бізнесу. Прикладом є створення електронної системи «Екологічна безпека підприємства Онлайн» – новий електронний продукт, що містить у собі роз'яснення від провідних фахівців, нормативно-правові акти, шаблони документів, календар еколога, новини тощо [11]. Ми вважаємо, що залучення громадськості до прийняття рішень у сфері розвитку електронного врядування є необхідним.

Створення інтегрованої електронної системи екологічного врядування є важливим кроком у напрямку використання найновіших інформаційних технологій для запровадження електронного врядування у сфері охорони довкілля і створення умов для гарантування права вільного доступу до інформації про стан довкілля і участі громад-

ськості у забезпеченні здорового та безпечного для життя довкілля [12].

Головною юридичною перешкодою є те, що питання державного управління у сфері охорони довкілля на сьогодні розділені між різними органами виконавчої влади [1]. Така ситуація призводить до неможливості надання громадськості та іншим зацікавленим особам якісної та повної інформації про стан довкілля.

Варто відзначити, що створення Єдиної уніфікованої електронної системи доступу до екологічної інформації про дозволи, ліцензії, статистичні звіти, матеріали перевірок, моніторингу у сфері охорони навколишнього природного середовища для державних органів, суб'єктів господарювання (розгляд документів: отримання дозволів, ліцензій, результати досліджень екологічного контролю) та громадськості включено до антикорупційних заходів, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2016 р. № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади». П. 49 передбачалося створення єдиної уніфікованої електронної системи доступу до екологічної інформації про дозволи, ліцензії, статистичні звіти, матеріали перевірок, моніторингу у сфері охорони навколишнього природного середовища для державних органів, суб'єктів господарювання (розгляд документів: отримання дозволів, ліцензій, результати досліджень екологічного контролю) та громадськості [13].

Розвиток електронного врядування загалом та впровадження його в сфері екології, зокрема у сфері запровадження інтегрованої електронної системи екологічної інформації сьогодні є нагальним питанням.

Запровадження електронного врядування дасть можливість вирішити низку завдань державної політики, серед яких підвищення ефективності та оптимізація державного управління сферою охорони довкілля на усіх рівнях; системне викорінення корупції; оптимізація регулятивного та контрольного навантаження на суб'єкти господарювання; імплементація узятих Україною міжнародних зобов'язань, у тому числі забезпечення прав громадян України у сфері доступу до екологічної інформації [14].

Оскільки охорона навколишнього середовища, дотримання заходів екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги на території України сьогодні складно уявити без використання цифрових технологій в умовах розвитку інформаційного суспільства, то для вдосконалення системи охорони навколишнього природного середовища необхідно забезпечити використання та розвиток інформаційно-комунікативних технологій у сфері екології і використання природних ресурсів; реалізацію проектів і виконання програм з вико-

ристанням інформаційно-комунікативних технологій у галузі сталого виробництва, споживання, безпечної утилізації та переробки відповідних компонентів; створення на базі інформаційно-комунікативних технологій систем прогнозування та моніторингу впливу природних і техногенних катастроф на навколишнє природне середовище, де чільне місце посідає нормативно-правове забезпечення зазначених заходів.

Література

1. Охорона довкілля online. Що гальмує перехід до стандартів ЄС. Європейська правда. URL: http://www.eurointegration.com.ua/experts/2016/04/26/7048265/view_print/.
2. Про інформацію: Закон України від 01.01.2017 № 2657-12 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
3. Про охорону навколишнього середовища: Закон України від 18.12.2017 № 1264-12 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
4. Бабаєв В.М., Новікова М.М., Гайдученко С.О. Електронне урядування: текст лекцій для студ. 5 курсу спец. 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування» д. ф. н. Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 127 с.
5. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження КМУ від 20.09.2017. № 649-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>.
6. Інформаційно-просвітницький Орхуський центр URL: <http://www.menr.gov.ua/index.php/public/orhus/1111-pro-nas>.
7. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 01.05.2015 № 2939-17 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/2939-17>.
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
9. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році: аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. URL: <http://www.dknii.gov.ua/content/ohorona-navkolyshnogo-pryrodnogo-seredovishcha>.
10. Семак презентував Національну стратегію поводження з відходами. Главком. URL: <https://glavcom.ua/news/semerak-prezentuvav-nacionalnu-strategiyu-povodzhennya-z-vidhodami-450086.html>.
11. Екологічна безпека підприємства онлайн. URL: <http://ecologiya.com.ua>.
12. Підписання Меморандуму про створення інтегрованої електронної системи управління охороною довкілля. URL: <http://epl.org.ua/environment/pidpysannia-memorandumu-shchodo-stvorennia-intehrovanoi-elektronnoi-sistemy-upravlinnia-okhoronoiu-dovkillia/>.
13. У Мінприроди обговорили з громадськістю впровадження єдиної уніфікованої електронної системи доступу до екологічної інформації. Урядовий

портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article> .

14. Нова система використання в Україні інтегрованих інструментів накопичення, аналізу та поширення екологічної інформації URL: <http://epl.org.ua/announces/nova-systema-vykorystannia-v-ukraini-intehrovanykh-instrumentiv-nakopychennia-analizu-ta-poshyrennia-ekolohichnoi-informatsii/>.

Анотація

Проскура Г. М., Рошук М. В. Розвиток електронного урядування у сфері екології в контексті реалізації права на доступ до екологічної інформації. – Стаття.

У статті проаналізовано національне та міжнародне законодавство у сфері забезпечення електронного доступу до екологічної інформації, зокрема історичні передумови нормативно-правового забезпечення. Авторами визначено перспективи розвитку ефективної реалізації права доступу до екологічної інформації в контексті розвитку електронного урядування та запропоновані деякі методи вдосконалення ефективності функціонування даного інституту.

Ключові слова: екологічна інформація, електронне урядування, екологічне урядування, право доступу до екологічної інформації, Концепція розвитку електронного урядування, електронні послуги.

Аннотация

Проскура А. М., Рошук М. В. Развитие электронного управления в сфере экологии в контексте реализации права на доступ к экологической информации. – Статья.

В статье проанализированы национальное и международное законодательство в сфере обеспечения электронного доступа к экологической информации, в том числе исторические предпосылки нормативно-правового обеспечения. Авторами определены перспективы развития эффективной реализации права доступа к экологической информации в контексте развития электронного управления и предложены некоторые методы совершенствования эффективности функционирования данного института.

Ключевые слова: экологическая информация, электронное управление, экологическое управление, право доступа к экологической информации, Концепция развития электронного управления, электронные услуги.

Summary

Proskura H. M., Roshchuk M. V. Development of e-government in the field of ecology in the context of realization of the right of access to ecological information. – Article.

This article contains analysis of national and international law in the field of electronic access to ecological information and the authors analyzed historical preconditions of legal regulation of access to ecological information. The authors defined the prospects for the effective implementation of the right of access to environmental information in the context of e-government development.

Key words: environmental information, e-government, environmental management, right to access to environmental information, concept of e-government development, e-services.