УДК 342.7

Т. І. Биркович,
д. держ. упр., професор, Київський університет культури, м. Київ
ORCID ID: 0000-0003-3276-2029
В. І. Биркович,
к. держ. упр., доцент, директор Ужанського національного природного парку,
смт. Великий Березний, Закарпаття
ORCID ID: 0000-0003-2263-9895
О. С. Кабанець,
к. ю. н., Київський університет культури
ORCID ID: 0000-0003-1272-6725

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.74

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

T. Byrkovych,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Kyiv University of Culture
V. Byrkovych,
PhD in Public Administration, Associate Professor, director of Uzhansky National Park
A. Kabanets,
PhD in Law, Kiev University of Culture

CURRENT ISSUES ON THE IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF ECOLOGY AND NATURAL RESOURCES

У статті з'ясовано сутність державної політики розвитку сфери екології та природних ресурсів, визначено основні актуальні питання щодо запровадження електронного урядування у даній сфері. Розглянуто та проаналізовано сучасні основі переваги запровадження електронного урядування в Україні. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення електронного доступу до екологічної інформації. Зазначено, що розбудова системи екологічного урядування як частини електронного урядування прямо залежить від політико-правового стану в державі (взаємодії всіх учасників процесу — виконавчої, законодавчої, судової гілок влади всіх рівнів, бізнесу, закладів освіти, громадського сектору) та фінансово-економічних можливостей держави. Доведено, що питання екологічного урядування як частини електронного урядування передбачає перехід до підготовки та прийняття управлінських рішень, які базуються виключно на безпаперових технологіях із одночасним забезпеченням ефективного залучення до цього процесу громадськості, реалізацію комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних послуг користувачам з одночасним усуненням їх від безпосереднього контакту з державними службовцями (деперсоніфікація). Зазначено, що екологічне урядування як частина електронного урядування підвищить якість управлінських рішень із одночасним скороченням термінів їх розробки та прийняття рішення, підвищить рівень поінформованості громадськості та органів виконавчої влади, створить умови для гарантування права вільного доступу до інформації про стан довкілля та участь громадян у забезпечення здорового та безпечного для життя довкілля.

The article clarifies the essence of the state policy of development of the sphere of ecology and natural resources, identifies the main topical issues regarding the introduction of e-government in this field. The modern basis of the benefits of introducing e-governance in Ukraine is considered and analyzed. The legal and regulatory provision of electronic access to environmental information is analyzed. It is stated that the development of environmental governance system as part of e-government depends directly on the political and legal situation in the state (interaction of all participants of the process — executive, legislative, judicial branches of power at all levels, business, educational institutions, public sector) and financial and economic opportunities of the state. It is proved that the issue of green governance as part of e-government involves the transition to the preparation and adoption of management decisions based solely on paperless technologies, while ensuring effective public involvement in this process, implementing a comprehensive and individualized approach to delivering public services to users at the same time. direct contact with civil servants (depersonification). It is stated that environmental governance as part of e-government will improve the quality of administrative decisions, while reducing the timeframes for their development and decision-making, increase the level of public awareness and executive power, create conditions for guaranteeing the right of free access to environmental information and the participation of citizens and safe for the environment.

E-government in the field of ecology and natural resources in Ukraine should improve the interaction between government, business and citizens, will allow to improve on the whole the processes of democratization of society and the achievement of European standards of quality of electronic public services, openness and transparency of power for the individual and the citizen, public organizations, business.

Ключові слова: державне управління, електронне урядування, електронні послуги, екологія, екологічна інформація.

Key words: public administration, e-government, e-services, ecology, environmental information.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ефективне управління будь-якою галуззю у сучасних умовах неможливе без широкого застосування сучасних інструментів електронного урядування, у тому числі автоматизації обробки великих обсягів даних та інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень, оптимізації та автоматизації адміністративних процесів, запровадження електронних форм взаємодії. Питання належного екологічного урядування повинно стосуватися таких важливих питань як доступ до екологічної інформації, участь громадськості у прийнятті рішень з екологічних питань, доступу до правосуддя. Відповідно Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні "основними завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування у базових галузях України є запровадження інформаційно-телекомунікаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень та автоматизації адміністративних процесів (зокрема з використанням перспективних геоінформаційних технологій, Інтернету речей, технологій опрацювання даних великих обсягів (Big Data) і Blockchain)" [8].

Належне екологічне урядування є й на порядку денному Східного партнерства, а також серед зобов'язань Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та потребує з боку держави увагу та підтримку в таких питаннях: прикладному застосуванню екологічних знань та важливості екологічного супроводження виробничої діяльності; питання стандартизації, сертифікації, екологічного аудиту, проблеми "зеленої економіки", системи освіти для сталого розвитку, події поточного наукового життя в галузі екології тощо.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню питання електронного урядування та запровадження екологічного урядування в Україні присвячують свої роботи дослідники як з галузі державного управління, так і юридичних, економічних та екологічних наук. Серед авторів, на роботи яких варто звернути увагу, можна виділити наступних: В. Андрейцев, Г. Балюк, Л. Гапеєв, А. Гетьман, В. Горбулін, Н. Грицяк, А. І. Семенченко, О. Карпенко, І. Клименко, Ю. Ковальова, Ю. Козаченко, В. Костицький, О. Кукарін, Л. Литвинова, О. Мороз, Ю. Нестеряк, О. Попроцький, Г. Проскура, М. Рощу, С. Соловйов, Ю. Шемшученко та інші. Однак, не зважаючи на значну кількість напрацювань, питання щодо запровадження електронного урядування в екологічній галузі потребує докладного дослідження та уточнення.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті проаналізувати актуальні питання щодо запровадження електронного урядування в екологічній галузі.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Запровадження електронної системи управління документами є одним з основних процесів у державному управлінні. Система управління документами має забезпечувати ефективний документообіг та легкий пошук документів, необхідних для роботи. Частка центральних органів виконавчої влади, які здійснюють автоматичний міжвідомчий документообіг (інтегровані до міжвідомчої системи електронного документообігу), повинна поступово збільшитися з 10 відсотків у 2016 році до 100 відсотків у 2018. Частка документів, якими центральні органи виконавчої влади обмінюються в електронному форматі, повинна збільшитися з 5 до 90 відсотків у 2020 році. Частка місцевих органів виконавчої влади, які здійснюють автоматичний міжвідомчий документообіг, повинна збільшитися з 1 до 80 відсотків у 2020 році [1].

Як зазначено у Концепції розвитку електронного урядування в Україні "електронне урядування — 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" [9].

Електронне урядування базовими галузями держави є одним із основних завдань зазначеної Концепції. Зокрема екологічне урядування спрямоване на широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Адже саме інструменти е-урядування здатні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС (EU Digital Single Market Strategy) [9].

Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах закріплених ст. 4 Закону України "Про адміністративні послуги", а саме: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [5]. Відповідно ст. 4 Закону України "Про електронні документи та електронний документообіг" державне регулювання у сфері електронного документообігу спрямовано на: реалізацію єдиної державної політики електронного документообігу; забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу; нормативно-правове забезпечення технології оброблення, створення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів [6].

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 [9].

Наведене свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронних послуг та необхідність розроблення єдиної скоординованої державної політики у сфері екології та природних ресурсів, спрямованої на розв'язання таких першочергових проблем, зокрема: "несформованість нормативно-правової бази, що регулює сферу надання електронних послуг; відсутність єдиних вимог до запровадження електронних послуг; неврегульованість питання електронної ідентифікації та автентифікації суб'єктів звернення під час надання електронних послуг; відсутність міжвідомчої електронної взаємодії під час надання адміністративних послуг; складність та зарегульованість порядків надання адміністративних послуг; невизначеність формату електронного документа, згідно з яким суб'єкт звернення повинен подавати документи для отримання адміністративної послуги; відсутність єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує надання електронних послуг на основі встановлених вимог; брак довіри до електронної взаємодії суб'єктів надання адміністративних послуг та суб'єктів звернення; низький рівень готовності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження електронних послуг" [8].

Додатком до Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні затверджений Перелік пріоритетних послуг, запровадження надання яких в електронній формі передбачається першочергово (третя, четверта стадії розвитку електронних послуг) в екологічній галузі. Це: видача дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря; видача дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; видача дозволу на спеціальне водокористування; видача письмової згоди (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів; видача контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання; державна реєстрація земельної ділянки з видачею витягу з Державного земельного кадастру; видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки; видача відомостей з документації із землеустрою, що включена до Державного фонду документації із землеустрою; видача довідки з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угіддями; видача довідки про наявність та розмір земельної частки (паю), довідка про наявність у Державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації за певним видом її цільового призначення (використання); виправлення технічної помилки у відомостях з державного земельного кадастру; внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про земельну ділянку; надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі: викопіювання з кадастрової карти (плану) та іншої картографічної до-

кументації Державного земельного кадастру; видача висновку про погодження документації із землеустрою; видача висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи діючих об'єктів, у тому числі військового та оборонного призначення; видача дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря; видача дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; видача дозволу на спеціальне водокористування; видача письмової згоди (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів; видача контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання [8].

Механізм використання коштів, передбачений у державному бюджеті Мінприроди за бюджетною програмою "Розвиток електронного урядування у сфері екології та природних ресурсів" затверджений Постановою КМУ від 31 жовтня 2018 р. № 916, де головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем бюджетної програми є Мінприроди. Бюджетні кошти спрямовуються на запровадження системи електронного документообігу, зокрема придбання ліцензій програмного забезпечення та обладнання, необхідного для забезпечення функціонування системи електронного документообігу, у тому числі серверів, систем зберігання даних, пристроїв для оцифрування документів з паперових носіїв, систем захисту інформації [7].

Термін "урядування" вже довгий період часу є предметом дискусій на усіх рівнях — від наукового до політичного. За змістом воно близьке до публічного управління та адміністрування, тому сучасні дискусії про урядування та належне урядування відбуваються в рамках адміністративного права та інших галузях права (в нашому випадку екологічного права), а головним державним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері екології є Мінприроди.

Щодо дефініції "належного урядування" — це забезпечення належної участі заінтересованих сторін на всіх рівнях державної влади: від органів місцевого самоврядування до уряду, парламенту та президента; забезпечення належної участі щодо всіх видів рішень — від політик, планів до рішень щодо конкретної діяльності, яка впливає на довкілля; забезпечення належної участі на всіх етапах прийняття рішень — від розробки концепцій, проектів до втілення та контролю за виконанням рішень.

Державна політика у сфері екології та природних ресурсів повинна базуватись на чітких цілях, оцінці майбутнього впливу та, за можливості, попереднього досвіду, бути ефективною та актуальною, а її результати відповідати потребам населення відповідної території та держави в цілому.

Також екологічна політика та її інструменти мають бути взаємоузгоджені з політиками в інших сферах, та бути легко зрозумілими. Потреба в узгодженості зростає у зв'язку із масштабними реформами, що впроваджуються в Україні в багатьох сферах, включаючи енергетику, транспорт, сільське господарство тощо. Нові виклики, актуальність яких визнається на порядку денному реформ (наприклад, зміна клімату, безпека) також потребують узгоджених підходів. Процеси децентралізації та регіонального розвитку тісно межують з екологічними реформами. Узгодженість вимагає політичного лідерства та серйозної відповідальності вищих органів влади за узгодження усіх політик та реформ [4].

Директор департаменту екології та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації Р. Гречаник щодо запровадження та розвитку екологічного урядування вважає: "Запровадження інтегрованої електронної системи екологічного врядування дозволить оптимізувати та підвищити ефективність державного управління у сфері охорони довкілля, у тому числі у розрізі міжнародних вимог та зменшити звітне, дозвільне навантаження на суб'єкти господарювання у цій сфері. Водночас система стане інструментом для усунення зловживань, корупційних схем та збереже довкілля для прийдешніх поколінь" [13]. Зокрема для оптимізації та спрощення дозвільних процедур у сфері поводження з відходами запроваджена електронна система здійснення дозвільних процедур у сфері поводження з відходами — інформаційна система, яка забезпечує електронну взаємодію з питань дозвільних процедур у сфері поводження з відходами, порядок функціонування якої визначається Мінприроди та Державним агентством з питань електронного урядування України [14]. На думку Ю. Козаченко, "наразі не існує чітко визначених меж критеріїв якості надання публічних послуг, внаслідок чого виникає недостатня ефективність діяльності місцевих органів влади" [3].

ВИСНОВКИ

Розвиток екологічного врядування як частини електронного врядування має важливе значення саме в частині запровадження інтегрованої електронної системи екологічної інформації, що вже сьогодні є вимогою часу [12]. Електронне урядування в сфері екологічній та природних ресурсів дозволить поліпшити всі аспекти життя громадян шляхом досягнення таких цілей: економічне зростання; ефективне екологічне урядування; розвиток людського капіталу; збереження, охорона та відновлення об'єктів навколишнього природного середовища; раціональне використання об'єктів навколишнього природного середовища; забезпечення екологічної безпеки; верховенство права; боротьба з корупцією; покращення інвестиційної привабливості, діловий клімат та конкурентоспроможність держави; стимулювання розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Література:

1. Гапєєв Л. Електронне урядування: проблеми, пріоритети, завдання. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/march/issue-3/article-34920.html (Дата звернення 25.07.2019 р.).

2. Ковальова Ю.О. Поняття публічних послуг та їх місце ?у розбудові "сервісної" держави. URL: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-11-2015/item/429-ponyattya-publichnykh-posluh-ta-yikh-mistse-u-rozbudovi-servisnoyi-derzhavy-kovalova-yu-o (Дата звернення 25.07.2019 р.).

3. Козаченко Ю. В. Запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2018/18.pdf (Дата звернення 25.07.2019 р.).

4. Належне екологічне врядування в Україні: відповідність європейським принципам. URL: http://www.rac.org.ua/uploads/content/463/files/analytics2.pdf (Дата звернення 25.07.2019 р.).

5. Про адміністративні послуги: Закон України 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17 (Дата звернення 25.07.2019 р.).

6. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України 22 травня 2003 року № 851-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15 (Дата звернення 25.07.2019 р.).

7. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку електронного урядування у сфері екології та природних ресурсів: Постанова КМУ від 31 жовтня 2018 р. № 916. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/916-2018-%D0%BF?lang=ru (Дата звернення 25.07.2019 р.).

8. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: Розпорядження КМУ від 16 листопада 2016 р. № 918-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80 (Дата звернення 25.07.2019 р.).

9. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження КМУ від 20 вересня 2017 р. №649-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80 (Дата звернення 25.07.2019 р.).

10. Про Національну програму інформатизації: Закон України 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80 (Дата звернення 25.07.2019 р.).

11. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження КМУ від 22 серпня 2018 р. № 617-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/617-2018-%D1%80 (Дата звернення 25.07.2019 р.).

12. Проскура Г.М., Рощук М.В. Екологічне врядування як частина електронного врядування: проблеми та перспективи розвитку в Україні. URL: http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2018/22.pdf (Дата звернення 25.07.2019 р.).

13. Створення інтегрованої електронної системи екологічної інформації. URL: http://epl.org.ua/environment/stvorennia-intehrovanoi-elektronnoi-systemy-ekolohichnoi-informatsii/ (Дата звернення 25.07.2019 р.).

14. Інструменти для дозвільних охорони Інструменти електронного урядування дозвільних процедур у охорони довкілля. URL: http://shalegas.in.ua/wp-content/files/e-gov_tools_for_environmental_permitting.pdf (Дата звернення 25.07.2019 р.).

References:

1. Gapeev, L. (2018), "Electronic governance: problems, priorities, tasks", Derzhsluzhbovets', vol.3, available at: https://i.factor.ua/eng/journals/ds/2018/march/issue-3/article-34920.html (Accessed 25 June 2019).

2. Kovalyova, Yu.O. (2015), "The concept of public services and their place in the construction of a "service" state", Administratyvne pravo i protses, vol.1, available at: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-11-2015/item/429-ponyattya-publichnykh-posluh-ta-yikh-mistse-u-rozbudovi-servisnoyi-derzhavy-kovalova-yu-o (Accessed 25 June 2019).

3. Kozachenko, Y.V. (2018), "Introducing criteria for evaluating the quality of public service delivery", Investytsiyi: praktyka ta dosvid, vol.16, available at: http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2018/18.pdf (Accessed 25 June 2019).. URL:

4. Andrusevych, N. and Holubovs'ka-Onisimova, H. (2018), "Good environmental governance in Ukraine: compliance with European principles", available at: http://www.rac.org.ua/uploads/content/463/files/analytics2.pdf (Accessed 25 June 2019). URL:

5. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On Administrative Services", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17 (Accessed 25 July 2019).

6. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On Electronic Documents and Electronic Document Management", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15 (Accessed 25 July 2019).

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), Resolution "On approving the Procedure for using the funds provided in the state budget for the development of e-governance in the field of ecology and natural resources", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/916-2018-%D0%BF?lang=ru (Accessed 05 July 2019).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Order "On Approval of the Concept of Development of the Electronic Services System in Ukraine", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80 (Accessed 05 July 2019).

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Order "On approval of the Concept of Development of e-Governance in Ukraine", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80 (Accessed 05 July 2019).

10. Verkhovna Rada of Ukraine (1998), The Law of Ukraine "On the National Program for Informatization", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80 (Accessed 25 July 2019).

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), Ordinance "On approval of the action plan for the implementation of the Concept of Development of e-Governance in Ukraine", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/617-2018-%D1%80 (Accessed 05 July 2019).

12. Proskura, G.M. and Roshchuk, M.V. (2018), "Environmental Governance as Part of E-Governance: Challenges and Prospects for Development in Ukraine", Derzhava ta rehiony. Seriia: Pravo, vol.1, available at: http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2018/22.pdf (Accessed 25 June 2019).

13. Environment. People. Law (2016), "Creation of an integrated electronic system of environmental information", available at: http://epl.org.en/environment/stvorennia-intehrovanoi-elektronnoi-systemy-ekolohichnoi-informatsii/ (Accessed 25 June 2019).

14. Shlapak, M. Yu. (2015), "Permit security tools E-government tools for environmental permitting procedures", available at: http://shalegas.in.ua/wp-content/files/e-gov_tools_for_environmental_-permitting.pdf (Accessed 25 June 2019).

Стаття надійшла до редакції 06.08.2019 р.