

ІНФОРМАЦІЙНІ ЗАСОБИ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Прудник Сергій Володимирович - суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду, аспірант заочної форми навчання Донецького юридичного інституту МВС України

УДК 342.951: 349.6

На підставі теоретико-методологічних розробок вчених, положень чинного законодавства проведено дослідження ролі інформаційних засобів у системі адміністративно-правових засобів забезпечення екологічної безпеки. Автором зроблено висновок про те, що закріплені в положеннях нормативно-правових актів завдання щодо реалізації інформаційних адміністративно-правових засобів забезпечення екологічної безпеки в Україні реалізуються не належним чином, з огляду на це наданні пропозиції щодо удосконалення процесу їх реалізації на сучасному етапі державотворення.

Ключові слова: інформаційні засоби, екологічна безпека, інформування, спостереження, прогнозування, облік, моніторинг.

На основе теоретико-методологических разработок ученых, положений действующего законодательства проведено исследование роли информационных средств в системе административно-правовых средств обеспечения экологической безопасности. Автором сделан вывод о том, что закреплённые в положениях нормативно-правовых актов задачи по реализации информационных административно-правовых средств обеспечения экологической безопасности в Украине реализуются ненадлежащим образом, в связи с чем предоставлены предложения по совершенствованию процесса их реализации на современном этапе развития государства.

Ключевые слова: информационные средства, экологическая безопасность, информирование, наблюдение, прогнозирование, учет, мониторинг.

On the basis of theoretical and methodological working outs of scientists, the provisions of the current legislation, the role of information means in the system of administrative and legal means of ensuring ecological safety was studied. According to the author, informational means of ensuring ecological safety include informing about the state of the natural environment, observation, forecasting, registration, monitoring, etc. The author concludes that the task of realization the information administrative and legal means of ensuring the ecological safety in Ukraine is not properly implemented, so taking into account, providing proposals for improving the process of their implementation at the present stage of state-building. It is sustained the expediency of creation the Single portal of ecological information, which will become a multipurpose open information system, it will provide official collection, processing, accumulation, analysis, preservation and display of information about the state of the natural environment, provide free and operational access to ecological information. Its creation will allow to solve such problem as integration of information resources of management bodies in the field of environmental protection on different levels; placement of information resources of management bodies in the field of environmental protection; development of information infrastructure in accordance with the modern requirements; ensuring the citizen right to access information related to the environment.

Key words: information instruments, ecological safety, informing, observation, forecasting, registration, monitoring.

Постановка проблеми. У зв'язку з необхідністю і важливістю формування відповідальної інформаційної політики держави у сфері забезпечення екологічної безпеки особливого значення набувають інформаційні адміністративно-правові засоби, які реалізуються у сфері публічного адміністрування і пов'язані з функціями управління у сфері екології. Задекларовані в Основних засадах (Стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року інформаційні адміністративно-правові засоби забезпечення екологічної безпеки, перш за все, орієнтовані на підвищення рівня екологічної свідомості як природокористувачів, так і окремо взятої людини через реалізацію, визначених в програмному документі основних завдань [1]. Проте, проведений нами аналіз задекларованих завдань щодо реалізації інформаційних адміністративно-правових засобів забезпечення екологічної безпеки засвідчив, що частина з них на сьогодні не отримала належної реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що переважно питання доступу громадян до інформації про стан навколишнього природного середовища та її ролі у забезпеченні екологічної безпеки розглядалися вченими у галузі екологічного права такими, як А.С. Євстігнєєв, К.А. Рябець Ю.С. Шемшученко. Окремі питання інформаційних засобів забезпечення екологічної безпеки розглянуто в роботах таких вчених, як Л.О. Дерев'янко, В.М. Ключніченко, Ю.А. Краснова, О.О. Сичевського та інших, проте, переважно в межах дослідження екологічного інформування. В свою чергу, інформаційні засоби у системі адміністративно-правових засобів забезпечення екологічної безпеки комплексно в науковій юридичній літературі, на жаль, не розглядалися.

Мета запропонованої статті полягає в дослідженні ролі інформаційних засобів у системі адміністративно-правових засобів забезпечення екологічної безпеки та наданні пропозицій щодо удосконалення процесу їх реалізації на сучасному етапі державотворення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття «інформаційні засоби забезпечення екологічної безпеки» на сьогодні в

юридичній літературі не визначається, проте, екологічне інформаційне забезпечення визнається засобом забезпечення екологічної безпеки, який дає забезпечити конституційне право громадян вільного збору, одержання, узагальнення, поширення будь-якої інформації у будь-який спосіб [2], а в нашому випадку це інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічної інформації).

До інформаційних засобів забезпечення екологічної безпеки, на нашу думку, доцільно віднести інформування про стан природного навколишнього середовища, спостереження, прогнозування, облік, моніторинг тощо. Проаналізуємо їх детальніше.

На сьогоднішній день на перший план висувається завдання формування екологічно освіченого суспільства, яке могло активно реалізовувати свої права у сфері охорони навколишнього середовища. Завдяки забезпеченню відкритості й доступності екологічної інформації встановлюється зворотній зв'язок між громадськістю та органами державного управління, що служить підвищенню ефективності їх діяльності й залученню всього суспільства до справи охорони навколишнього середовища [3, с. 112].

Ратифікація Україною Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, актуалізувала питання екологічного інформаційного забезпечення, які знайшли відповідне визначення у базовому Законі України «Про охорону природного навколишнього середовища», в якому зазначено, що екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень шляхом:

– підготовки центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду Верховною Радою України – опублікування окремим виданням та розміщення в системі Інтернет;

– щорічного інформування Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад та населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій;

– систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей;

– негайного інформування про надзвичайні екологічні ситуації;

– передачі інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації;

– забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах [4].

Слід відзначити, що певні спроби щодо запровадження ефективного механізму екологічного інформування було запроваджено у 2002 році із закріпленням у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» норми про створення та функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації [5], проте до сьогодні ці положення так і не було реалізовано. Отже, казати про реалізацію права на вільний доступ громадян до екологічної інформації в нашій країні неможливо.

Не дивлячись на правове визначення у чинному законодавстві права громадян на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища і механізмів його забезпечення, як зазначено в щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, в державі продовжують мати місце постійні порушення прав громадян на екологічну інформацію переважно з боку державних органів, серед яких:

– не поінформування органами державної влади громадян про екологічні та економічні аспекти у процесі прийняття рішень, що стосуються довкілля;

– не обговорення рішень, що стосуються навколишнього природного середовища з територіальними громадами;

– приховування інформації про ризики, пов'язані з природокористуванням тощо [6, с. 235-240].

Зазначимо, що щорічне інформування про стан навколишнього природного середовища через підготовку відповідних доповідей є узагальненням екологічної інформації, яка щорічно оновлюється з різних джерел, що дозволяє утворити найбільш повну картину стану навколишнього середовища. Позитивно оцінюючи норму щодо підготовки щорічного інформування про стан природного навколишнього середовища, слід відзначити, що механізм її реалізації однозначно не визначений: щодо щорічної Національної доповіді нез'ясованим залишається питання, де саме в мережі Інтернет вона розміщується, щодо регіонального щорічного інформування – зовсім не визначено, яким чином надається відповідна інформація. Аналіз сайтів мережі Інтернет засвідчив, що щорічна Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні та відповідні регіональні доповіді не мають чітко визначених інтернет-сайтів для їх розміщення. В одних випадках Національні доповіді розміщено на сайті Міністерства екології та природних ресурсів України [7], в інших на сайтах природоохоронних організацій [8]. Що стосується регіональних доповідей то їх розміщено на таких сайтах: Департаментів екології та природних ресурсів обласних державних адміністрацій [9; 10]; центральних бібліотек [11] тощо. На нашу думку, такий стан речей негативно позначається на забезпеченні ефективного реалізації права на екологічну інформацію. Крім того, як справедливо зазначає Л.А. Дерев'янка відсутність повної і достовірної інформації про стан навколишнього середовища породжує у громадян, з одного боку, почуття турботи за своє майбутнє, а з іншого – незнання істинних масштабів його погір-

шення, породжує безпечність у ставленні до природи [12, с. 105].

Як бачимо, в країні відсутня централізована система забезпечення доступу до екологічної інформації, яка б максимально відображала відомості щодо стану природного навколишнього середовища. Слід відзначити, що в Україні існує позитивний досвід створення централізованих систем інформації, наприклад, Єдиний державний портал адміністративних послуг, Єдиний державний реєстр судових рішень тощо. Враховуючи це, пропонуємо створити Єдиний портал екологічної інформації, утримувачем якого визнати центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. На цьому сайті повинно реалізовуватися екологічне інформаційне забезпечення, що дозволить надати кожній людині вільного доступу до екологічної інформації, яка максимально буде зібрана в одному місці. Крім того, на ньому природокористувачі регулярно можуть оприлюднювати повні та достовірні відомості щодо обставин, фактів та особливостей використання конкретного природного ресурсу (вид використання, дозвільні документи, застосовувана техніка і технології, мета використання, кваліфікація персоналу, задіяного у використанні, всі можливі негативні впливи такої діяльності та їх наслідки, можливості зменшити або припинити такі негативні впливи тощо) та впливу такого використання на життя і здоров'я людини як безпосередньо, так і через стан довкілля (тобто всього, що оточує людину, як природного, так і антропогенного походження), як за весь період з початку використання відповідного ресурсу, так і щодо змін, які відбулись за останній звітний період. Для цього А.С. Євстігнєєвим пропонується розробити стандартизовану форму подання інформації, а також передбачити можливість контролю за виконанням подання такої інформації [13, с. 96]. Цілком погоджуємося з К.А. Рябець, яка зазначає, що для прийняття обґрунтованого державного управлінського рішення в галузі екології великого значення набуває створення ефективної інформаційної системи, яка повинна складатися з еколого-економічних

і юридичних даних. Інформаційна система екологічної галузі має відповідати загальним принципам охорони довкілля, раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки [14, с. 71]. Все це, ще створення раз підтверджує актуальність Єдиного порталу екологічної інформації.

Адміністративно-правові засоби забезпечення екологічної безпеки такі як спостереження і моніторинг тісно взаємопов'язані між собою, оскільки в основу моніторингу покладено результати спостереження за станом навколишнього природного середовища, саме тому, однією з інформаційних підсистем Єдиного порталу екологічної інформації обов'язково повинна стати підсистема екологічного моніторингу, яка створена 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. Основними завданнями моніторингу навколишнього природного середовища є:

- довгострокові систематичні спостереження за станом довкілля;
 - аналіз екологічного стану довкілля та прогнозування його змін;
 - інформаційно-аналітична підтримка прийняття рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки;
 - інформаційне обслуговування органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також забезпечення екологічною інформацією населення країни і міжнародних організацій [15].
- Отже, екологічний моніторинг є своєрідним фундаментом для здійснення публічного адміністрування у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Слід відзначити, що на сьогоднішній день ані в Положенні про державну систему моніторингу довкілля, ані в базовому Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» не зазначено, яким дійсно висвітлюються результати спостереження та моніторингу навколишнього природного середовища, що ще раз підтверджує необхідність створення Єдиного порталу екологічної інформації.

ції і внесення відповідних змін до чинних нормативно-правових актів щодо передбачення обов'язку висвітлення результатів суб'єктами системи моніторингу.

Важливим адміністративно-правовим засобом забезпечення екологічної безпеки є облік природних ресурсів, який переважно виражається у веденні кадастрів, які містять інформацію про кількісні, якісні та інші характеристики природних ресурсів, обсяги, характер та режими їх використання. Крім кадастрів облік природних ресурсів здійснюється у формі ведення Червоної та Зеленої книг України.

Взагалі, під державним обліком у галузі природокористування та охорони довкілля розуміють хронологічне, систематичне або комбіноване нагромадження, групування та узагальнення інформації про стан навколишнього середовища, динаміку його змін, джерела впливу на нього, використання природних ресурсів, здійснення природоохоронних заходів та іншої екологічно важливої інформації, отриманої з первинних документів, що прийняті до обліку [16, с. 201].

На сьогоднішній день існує багато об'єктів, які підлягають обліку у вигляді кадастрів. В юридичній літературі виділяють такі найбільш поширені кадастри: кадастри природних ресурсів (земельний, водний, лісовий, рослинний, тваринний та інші), містобудівний кадастр, кадастр нерухомості, екологічні кадастри (кадастри відходів, кадастри небезпечних відходів, кадастр лавин, кадастр антропогенних викидів та абсорбції парникових газів та інші) [17, с. 43]. Слід відзначити, що чинним законодавством передбачено державний облік об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, проте спеціального кадастру таких об'єктів на сьогодні не існує. Переважно відомості про них містяться в екологічних паспортах, які докладно будуть нами розглянуто в наступному параграфі. Зазначимо, що екологічний паспорт підприємства – це документ, що ведеться суб'єктом господарювання, діяльність якого пов'язана з використанням природних ресурсів та/чи негативним впливом на довкілля і містить комплекс відомостей про використання підприємством природних ресурсів

і його впливи на стан довкілля [16, с. 204], тобто він характеризує конкретно взятий об'єкт, що шкідливо впливає на стан навколишнього природного середовища, а отже він не дає системного уявлення про всі зазначені об'єкти. Саме тому, вважаємо цілком доречною позицію Є.М. Борщука, В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева про необхідність складання та ведення кадастру об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища [18, с. 86].

Висновки та перспективи подальшого розвитку у даному напрямі. Підсумовуючи зазначимо, що розглянуті нами інформаційні адміністративно-правові засоби забезпечення екологічної безпеки повинні знайти належне відображення на Єдиному порталі екологічної інформації, що цілком відповідатиме принципу проголошеному в Стратегії державної екологічної політики України про доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної інформації. Цей інформаційний ресурс стане багатоцільовою відкритою інформаційною системою, що забезпечуватиме офіційне збирання, оброблення, накопичення, проведення аналізу, збереження та відображення інформації про стан навколишнього природного середовища, надасть вільний і оперативний доступ до екологічної інформації. Його створення дозволить вирішити такі завдання:

- інтеграція інформаційних ресурсів органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища різних рівнів;
- розміщення інформаційних ресурсів органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища;
- розвитку інформаційної інфраструктури відповідно до сучасних вимог;
- забезпечення права громадян на доступ до інформації, що стосується довкілля.

Список використаних джерел

1. Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №26. – Ст.218.
2. Екологічне інформаційне забезпечення. – [Електронний ресурс]. – Режим до-

ступу: http://studopedia.com.ua/1_229333_ekologichne-informatsiye-zabezpechennya.html

3. Сычевский А.А. Экологическая безопасность как одно из направлений государственной политики в Республике Беларусь / А.А. Сычевский // Апробация. – 2014. – №12 (27). – С. 110-112.

4. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року №1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №41. – Ст. 546.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 листопада 2002 року № 254-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №4. – Ст. 31.

6. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – 552 с.

7. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2002 році. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-dopovidi/Nac_dop_pro_stan_NPS/5_Nd2002u.pdf

8. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2004 році. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ecoclubrivne.org/files/2_nac_dop_pro_stan_nps_2004.pdf

9. Про стан природного навколишнього середовища Закарпатської області за 2013 рік. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecozakarp.at.gov.ua/wp-content/uploads/2012/02/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%BF%D0%B0%D1%82%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C-2013.pdf>

10. Регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища у Львівській області в 2013 році – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ekologia.lviv.ua/file/monitoring/nacdor_2014.pdf

11. Регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища у Львівській області в 2013 році – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: niklib.com/eco/dop2010.doc.

12. Деревянко Л. А. Административные правонарушения в сфере экологии : дис... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Деревянко Лидия Александровна. – М., 2003. – 245 с.

13. Євстігнєєв А. Право на екологічну інформацію як гарантія забезпечення права на екологічну безпеку при здійсненні природокористування // Юридична Україна. – 2011. – №6. – С. 93-97.

14. Рябець К.А. Екологічне право України : [навчальний посібник] / К.А. Рябець. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 438 с.

15. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року №391 // Офіційний вісник України. – 1998. – №13. – Ст. 495.

16. Екологічне право України. Академічний курс : [підручник] / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.

17. Ключниченко В. Н. Кадастри природних ресурсів: курс лекцій [Н.А. Николаев, Н.В. Тимофеева]. – Новосибирск: СГГА, 2012. – 120 с.

18. Загорський В. Глобальна екологічна проблема в системі національної безпеки / В. Загорський, Є.Борщук, А. Ліпенцев// Вісник Національної академії державного управління. – 2011. – №1. – С. 78-87.