

§8

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

О.В. Шадрина

ФИЗИЧЕСКИЕ ЛИЦА КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА ДОСТУПА К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современное общество основано на информации и, как считали Уинстон Черчилль и Руперт Мердок, кто владеет информацией — тот правит миром. Доступ к информации означает гарантию и личную возможность для каждого гражданина влиять на процесс принятия решений, на предпринимательскую деятельность, на осуществление правосудия, на процесс государственного управления. Именно в возможности и гарантиях реализации данного правового института проявляется принцип демократии¹.

Право граждан на доступ к информации и участие в принятии решений в основе своей является конституционным правом и закреплено в Конституции РФ (ст.ст. 3, 29, 31, 32, 33). Оно вытекает из естественных прав каждого человека на жизнь и свободу. Осуществление этих прав предполагает возможность каждого участвовать в решении вопросов государственного управления, которые его затрагивают. Для этого любой человек должен иметь возможность получить исчерпывающую информацию по интересующим вопросам. Государство, претендующее на статус правового, обязано обеспечить эти важнейшие условия.

Роль информации постоянно возрастает и в экологической сфере. Информационный фактор, усиливающийся в условиях глобализации, приводит к активному развитию эколого-информационных общественных отношений, которые возникают по поводу и в связи с

экологической информацией². Как отмечает С.А. Боголюбов, «информационные права граждан находятся в тесной взаимосвязи с экологическими и, более того, способствуют реализации экологических прав»³.

Стоит отметить, что сам термин «экологическая информация» не имеет четкого законодательного определения, и в доктрине на этот счет существуют различные мнения.

При определении понятия экологической информации необходимо выделить ее существенные признаки, которые позволят дифференцировать ее среди других видов информации. Такими существенными признаками следует считать относимость соответствующих сведений к предмету регулирования экологического законодательства, их важность для решения вопросов по охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, достоверность таких сведений, обусловленная надежностью источников их получения. Таким образом, ключевыми признаками экологической информации предлагаем считать такие ее характеристики как относимость, значимость и достоверность. Допускаем, что этот перечень не является исчерпывающим.

В контексте рассматриваемой тематики отдельно следует обозначить признак значимости экологиче-

¹ См.: Волков К.В. Правовое регулирование доступа к экологической информации: Сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — С. 2.

² См.: Выпханова Г.В. Правовая категория «экологическая информация»: дискуссионные вопросы // Экологическое право. — 2008. — № 3.

³ См.: Боголюбов С.А. Защита экологических прав. — М., 1996. — С. 60.

ской информации применительно к конституционным правам и законным интересам физических лиц. Данный признак соответствует общему свойству информации, выделяемому в информационном праве, — ее ценности (степени ее важности для принятия информационных решений)⁴. Выделение признака ценности экологической информации, преломленной через экологические интересы, соответствует и фундаментальным разработкам экологического права о социально-экологической оценке ценности природного объекта и окружающей среды в целом⁵.

Наиболее полный перечень сведений, составляющих экологическую информацию, содержится в международно-правовых источниках. Так, Конвенция «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», которая была открыта для подписания 23 июня 1998 г. в Орхусе (Дания) на четвертой Европейской конференции «Окружающая среда для Европы», устанавливает, что «экологическая информация» означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о:

а) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами;

б) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подп. а — выше, и анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

с) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте б выше⁶.

Аналогичное определение экологической информации содержит Модельный экологический кодекс для государств — участников Содружества Независимых Государств (Общая часть)⁷.

Приведенное определение достаточно объемно и сложно для восприятия, но при этом охватывает практически все аспекты экологической информации. Для законодательных целей оно вполне может быть принято за основу.

Стоит также упомянуть модельный закон СНГ «О доступе к экологической информации» от 6 декабря 1997 г., в котором содержится следующее определение: экологическая информация — любая информация о состоянии вод, атмосферы, почвы, живых организмов и экосистем и их изменениях, о деятельности, факторах и мерах, которые оказывают или могут оказать воздействие на них, а также о запланированной или осуществляемой деятельности по использованию природных ресурсов и последствиях этого для окружающей среды, включая данные, необходимые для оценки этих последствий для окружающей среды и населения, а кроме того — о мерах, направленных на охрану и рациональное использование окружающей среды.

Резюмируя вышеизложенное, на наш взгляд, *под экологической информацией следует понимать совокупность значимых и достоверных сведений (сообщений, данных), представленных в любой материальной форме, о событиях, фактах, явлениях и процессах, которые воздействуют или могут оказать воздействие на окружающую среду, деятельность по ее охране и рациональному использованию природных ресурсов, здоровье населения, состояние защищенности экологических прав физических и юридических лиц.*

Экологическая информация является ключевым составляющим элементом эколого-информационных правоотношений с участием физических лиц, включая граждан РФ, иностранцев и лиц без гражданства. Основу таких правоотношений составляет Конституция РФ, в соответствии с которой право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды отнесено к числу основных прав человека и гражданина (ст. 42). Задачей нормативно-правового регулирования данных отношений является установление правового механизма реализации права на доступ к экологической информации.

Профессор М.М. Бринчук в этой связи отмечает следующее: «в контексте устойчивого развития в пра-

⁴ См.: Лапина М.А., Ревин А.Г. Информационное право. — М., 2004. — С. 11.

⁵ См.: Петров В.В. Экология и право. — М., 1981. — С. 228.

⁶ <http://www.un.org/ru>

⁷ См.: Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. — 2007. — № 39 (ч. 1). — С. 377.

ве окружающей среды должен быть решен ряд задач, направленных на обеспечение соблюдения экологических прав граждан... Серьезнейшей задачей является также создание механизмов защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, признания экологических прав будущих поколений и создания механизмов их защиты»⁸.

В России проблема доступа физических лиц к экологической информации особенно остро обсуждалась в конце 80-х гг. прошлого века, а также в середине 90-х. Итоги этого были отражены в имеющем неоспоримое историческое значение постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», кардинально изменившим подходы к открытости, системности, регулярности, достоверности и доступности экологической информации. Специалисты справедливо оценивают эти решения как прорыв в сфере правового регулирования информационного обеспечения охраны окружающей среды и защиты экологических прав граждан. Право граждан на экологическую информацию в 1993 г. было закреплено в Конституции РФ и во многих актах экологического законодательства, принятых в период 1995-2000 гг.

В содержании права на доступ к информации выделяют следующие элементы: объект права, субъект права, правовые возможности субъекта права.

Объектом права на доступ к экологической информации является сама экологическая информация.

Право знать означает возможность для каждого человека получать информацию о состоянии окружающей среды. Открытость и доступность информации для граждан является основой демократического общества.

В этой связи следует упомянуть ст. 8.5 «Соккрытие или искажение экологической информации» КоАП РФ, устанавливающую административную ответственность за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей природной среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую природную среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей природной среды лицами, обязанными сообщать такую информацию.

⁸ См.: Бринчук М.М. Право на благоприятную окружающую среду в контексте устойчивого развития // Права человека как фактор устойчивого развития / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М., 2000. – С. 204.

Ст. 237 УК РФ (Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей) содержит состав преступления, связанного с сокрытием информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население, и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности, указанной информацией.

Право физических лиц на получение экологической информации содержится во многих нормах федерального законодательства. Так, ст. 29 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» прямо предусматривает право на получение информации о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках его загрязнения и вредного физического воздействия на него. С этим правом корреспондируют нормы, обязывающие органы государственной власти и органы местного самоуправления предоставлять такую информацию, принимать другие меры по формированию информационных ресурсов, обеспечению к ним доступа и др.

Право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды закреплено в ст. 11 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». При этом в названном Законе проводится разграничение прав граждан и некоммерческих объединений на экологическую информацию.

Согласно ст. 11 Закона об охране окружающей среды, граждане имеют право направлять обращения в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране.

Таким образом, граждане в соответствии с названными нормами могут обращаться к хозяйствующим субъектам с требованием предоставления такой информации, которая характеризует природоохранные мероприятия, проводимые на предприятии⁹. Представляется очевидным, что сама по себе такого рода информация мало что дает и не имеет практической значимости без учета иных сведений, которые непосредственно касаются отрицательного воздействия на окружающую среду деятельности того или иного предприятия. В частности, она не имеет доказательственного значения по делам о возмещении

⁹ См.: Мисник Г.А. Право на доступ к экологической информации // Журнал российского права. – 2007. – № 2.

вреда либо о применении иных правовых мер защиты экологических прав граждан (например, приостановление либо прекращение деятельности хозяйствующего субъекта, нарушающего экологическое законодательство).

Право граждан на доступ к экологической информации закреплено и в ряде других смежных нормативных правовых актов. Согласно ст. 19 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, рациональных нормах питания, о продукции, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам, о других факторах. Эта информация предоставляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями через средства массовой информации или непосредственно гражданам.

В указанном нормативном правовом акте делается акцент на том, что предоставляемая информация должна быть достоверной и своевременной. В этой связи хотелось бы вернуться к упомянутой выше ст. 237 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за «сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности, указанной информацией...». Как видим, в приведенном составе не учтен такой важный признак как своевременность предоставления информации. По этой причине полагаем целесообразным дополнить ст. 237 УК РФ с тем, чтобы основаниями для привлечения виновного лица к уголовной ответственности были не только сокрытие или искажение информации, но и ее несвоевременное предоставление.

Право граждан получать в соответствии с законодательством РФ в органах государственной власти, органах местного самоуправления, органах, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, и у юридических лиц информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг предусмотрено

в ст. 8 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

В то же время действующее законодательство, устанавливая обязанность хозяйствующих субъектов по предоставлению гражданам экологической информации (ст. 8, 11 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ст. 19 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», ст. 9 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»), предусматривает не порядок предоставления информации, а именно перечень подлежащей предоставлению документации, форму и сроки ее предоставления, основания для отказа в предоставлении. При таком подходе обязанность предоставления информации превращается в декларацию.

Отметим, что помимо законов, регулирующих вопросы доступа к информации, в России принят ряд нормативных актов, касающихся прав граждан вообще и механизмов их защиты. Все они применимы, когда речь идет о праве на экологическую информацию.

Вне всяких сомнений, когда говорят о праве доступа к экологической информации, обычно под субъектами такого права имеют в виду именно физических лиц. Это не лишено оснований, так как жизнь и здоровье человека и гражданина провозглашается Конституцией РФ наивысшей ценностью, из чего следует, что законодательство об экологической информации также в первую очередь должно отвечать интересам физических лиц, а уже потом организаций и государственных органов.

В уже упомянутом выше модельном законе СНГ «О доступе к экологической информации» субъекты права на экологическую информацию определяются как физические и юридические лица государства, иностранные граждане и лица без гражданства, иностранные юридические лица, желающие обладать экологической информацией.

На наш взгляд, представляется не совсем точной формулировка «желающие обладать экологической информацией», которая выглядит слишком субъективной. Правом доступа к экологической информации, затрагивающей права, свободы и законные интересы граждан и юридических лиц, должны обладать все, вне зависимости от наличия желания знать эту информацию в конкретный момент времени. Так, например, то или иное лицо может и не желать обладать определенной экологической информацией до тех пор,

пока она непосредственно не затрагивает его права, но это вовсе не означает, что оно лишено права доступа к этой информации. Как вариант можно предложить формулировку «права, свободы и законные интересы которых эта информация затрагивает».

Подводя итог, хотелось бы подчеркнуть, что экологическая информация и право доступа к ней содержат огромный потенциал в части возможной публично-административной коллегиальности принятия решений. Законодательное регулирование процедуры доступа к экологической информации стало своеобразным пробным камнем для многих административных и политических решений, а также инструментом воспитания администрации и общества в Европе. На этом виде информации опробованы различные механизмы привлечения общественности к принятию решений и популяризации проводимых политических мероприятий¹⁰.

В Российской Федерации проблемы доступа к экологической информации, определения ее правового режима, самой формулировки понятия экологической информации, а также регулирования процедур доступа к ней являются крайне актуальными. В последнее время интенсивность освещения в средствах массовой информации экологической проблематики несколько сократилась по сравнению с концом XX в. Причиной тому стали социальные перемены и, в первую очередь, экономические факторы, в частности, масштабы эксплуатации природных ресурсов.

Думается, что основная проблема на сегодняшний день заключается не в том, что экологическая информация, получаемая из различных источников, закрыта или недоступна. Так, например, периодически публикуются Государственные доклады о состоянии и охране окружающей среды в Российской Федерации, в субъектах Федерации существуют информационные системы (Единая система экологического мониторинга г. Москвы, информационные системы регионов РФ), которые способны обеспечить полноценный доступ к экологической информации.

Библиографический список:

1. Волков К.В. Правовое регулирование доступа к экологической информации: Сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 2009.
2. Выпханова Г.В. Правовая категория «экологическая информация»: дискуссионные вопросы // Экологическое право. — 2008. — № 3.
3. Боголюбов С.А. Защита экологических прав. — М., 1996.

В то же время, как уже отмечалось выше, все еще отсутствуют легитимное понятие экологической информации, специализированное законодательство, четкий правовой режим различных видов экологической информации, порядок отнесения информации именно к категории экологической со всеми вытекающими правовыми последствиями.

Стоит согласиться с В.И. Кутузовым и А.А. Поповым, что доступность информации, касающейся проблем состояния окружающей среды, является одним из важных атрибутов открытой демократии. Вместе с тем, значимость обладания этой информацией не оценивается среди широких слоев населения должным образом, а механизм вовлечения общественности в процесс принятия решений путем информирования пока не выработан. К сожалению, до сих пор экологическая информация интересует лишь так называемую «заинтересованную общественность», т.е. неправительственные общественные организации. И органы власти, и неправительственные общественные организации претендуют на роль выразителей интересов общества, хотя довольно часто оказываются замкнутыми в пределах своих взаимоотношений, варьирующихся от сотрудничества к противостоянию, в то время как остальная часть общества порой и не подозревает о тех решениях, которые принимаются от ее имени. Невовлеченность большинства граждан в процесс принятия экологически значимых решений — явление привычное, и не только для переходных постсоветских обществ. Однако времена меняются, и выработка сознательной гражданской позиции у абсолютного большинства населения, которая включает в себя и сознательное отношение к проблемам окружающей среды, становится неременным условием развития любого демократического общества. В связи с этим особое значение приобретает воспитание экологического сознания, одним из главнейших компонентов которого является знание экологических прав и обязательств, в том числе и знание о праве доступа к экологической информации¹¹.

¹⁰ См.: Волков К.В. Указ. раб. — С. 3.

¹¹ Кутузов В.И., Попов А.А. Доступ к экологической информации: правовые аспекты. Брянск: МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех». — 2004. — С. 91.

4. Лапина М.А. Информационное право / М.А. Лапина, А.Г. Ревин, В.И. Лапин / Под ред. И.Ш. Киляшанова. — М., 2004.
5. Петров В.В. Экология и право. — М., 1981.
6. Бринчук М.М. Право на благоприятную окружающую среду в контексте устойчивого развития // Права человека как фактор устойчивого развития / Отв. ред. Е.А. Лукашева. — М., 2000.
7. Мисник Г.А. Право на доступ к экологической информации // Журнал российского права. — 2007. — № 2.
8. Кутузов В.И., Попов А.А. Доступ к экологической информации: правовые аспекты. Брянск: МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех», 2004.

References (transliteration):

1. Volkov K.V. Pravovoe regulirovanie dostupa k ekologicheskoy informatsii: Sravnitel'no-pravovoy analiz: Avtoref. diss... kand. jurid. nauk. — М., 2009.
2. Vypkhanova G.V. Pravovaya kategoriya «ekologicheskaya informatsiya»: diskussionnye voprosy // Ekologicheskoe pravo. — 2008. — № 3.
3. Bogolyubov S.A. Zashchita ekologicheskikh prav. М., 1996.
4. Lapina M.A. Informatsionnoe pravo: Ucheb. posobie dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po spetsial'nosti 021100 «Yurisprudentsiya» / М.А. Lapina, А.Г. Revin, V.I. Lapin; Pod red. prof. I.Sh. Kilyashanova. — М.: YuNITI-DANA; Zakon i pravo, 2004.
5. Petrov V.V. Ekologiya i pravo. М.: Izdatel'stvo «Yuridicheskaya literatura», 1981.
6. Brinchuk M.M. Pravo na blagopriyatnyuyu okruzhayushchuyu sredu v kontekste ustoychivogo razvitiya // Prava cheloveka kak faktor ustoychivogo razvitiya / Отв. ред. Е.А. Лукашева. — М.: Norma. 2000.
7. Misnik G.A. Pravo na dostup k ekologicheskoy informatsii // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2007. — № 2.
8. Kutuzov V.I., Popov A.A. Dostup k ekologicheskoy informatsii: pravovye aspekty. — Bryansk: MOO VPP YuNESKO «Informatsiya dlya vsekh», 2004.