

А. П. Анисимов, А. В. Кодолова

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья посвящена особенностям правового режима экологической информации. При рассмотрении отдельных видов экологической информации необходимо констатировать, что их правовой режим по российскому законодательству различен, что проявляется, в первую очередь, в возможности доступа к ней. Правовым пробелом российского законодательства является отсутствие в нормативно-правовых актах легального определения экологической информации.

Ключевые слова: экологическая информация, информация о состоянии окружающей среды, правовой режим.

A. P. Anisimov, A. V. Kodolova

LEGAL REGIME OF ECOLOGICAL INFORMATION

The article is devoted to peculiarities of legal regime of ecological information. While considering specific types of ecological information it is necessary to take note that their legal regime is different according to the Russian legislation. In the first place it implies the possibility of access to ecological information. The lack of a legal definition of ecological information in regulatory legal acts can be considered as a legal gap in the Russian legislation.

Keywords: ecological information, environmental information, legal regime.

Право каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды является вторым после права на благоприятную окружающую среду конституционным экологическим правом, закрепленным в ст. 42 Конституции РФ. Значимость права индивидов на получение информации о состоянии окружающей среды и ее загрязнении проявляется в следующем.

Во-первых, реализация данного права способствует обеспечению других экологических прав человека. С одной стороны, право на благоприятную окружающую среду не может быть реализовано в полной мере без получения заинтересованными лицами полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды. С другой стороны, рассматриваемое право является своеобразной гарантией осуществления еще одного экологического права человека — права на возмещение вреда, причиненного экологическим

правонарушением. Информация о состоянии окружающей среды в данном случае выступает в качестве доказательства причинно-следственной связи между повреждением здоровья и совершением правонарушения.

Во-вторых, конституционно закрепленное право человека на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды можно считать гарантией ее наличия у государства: закрепляя в законодательстве право человека на экологическую информацию, Российская Федерация берет на себя обязательства не только по ее предоставлению заинтересованным лицам, но и по проведению наблюдений за состоянием и загрязнением окружающей среды, по формированию государственных информационных ресурсов.

Следует признать верной точку зрения о понимании отношений по поводу экологической информации в широком и узком смысле [1, с. 14]. В узком смысле слова — это совокупность

правовых норм, закрепляющих право граждан на доступ к экологической информации. В широком смысле под основами информационных отношений понимается совокупность правовых норм, регулирующих весь комплекс прав и обязанностей по сбору, хранению, предоставлению, использованию экологической информации.

Основная проблема в сфере получения экологической информации, вопреки общераспространенному мнению, состоит вовсе не в том, что она закрыта или недоступна для общественности. Правовым пробелом российского законодательства является отсутствие в нормативно-правовых актах легального определения экологической информации. Существуют и законодательные противоречия в определении ее правового режима.

Для рассматриваемого вида информации в российском законодательстве не существует единого названия: во внутригосударственном праве используются термины «информация о состоянии окружающей среды», «информация о загрязнении окружающей среды», «гидрометеорологическая информация», «информация о среде обитания», «экологическая информация». При этом большое количество терминов, используемых в законодательстве, порождает путаницу в понимании правового режима такой информации. Например, в Конституции РФ (ст. 42) закреплено право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, которая не может быть ограничена в доступе, тем не менее, в отношении других видов экологической информации такие ограничения установлены законодательством. Таким образом, для правильного определения круга предоставляемых гражданам сведений необходимо раскрыть содержание и соотношение вышеуказанных терминов, базируясь на положениях российского законодательства.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» понимает под информацией «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления» (ст. 2).

Проблемам, возникающим при получении, использовании, защите информации, уделяется внимание в рамках практически всех отраслей российского права. Так, Конституция РФ (ч. 2 ст. 24) предусматривает обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Данное положение корреспондирует и с ч. 4 ст. 29 Конституции, согласно которой каждый имеет право свободно искать и получать необходимую для него информацию (включая сведения о состоянии окружающей среды).

В российской юридической литературе экологическая информация в большинстве случаев понимается авторами как правовое благо, совокупность сведений о лицах, фактах, событиях, явлениях и процессах, отражающих состояние окружающей среды в целом, ее отдельных компонентов или элементов (как природного, так и искусственного происхождения), здоровья человека, а также деятельности, которая оказывает или способна оказать вредное воздействие на окружающую среду, и мерах, направленных на ее охрану [2, с. 34].

Как уже упоминалось выше, в российском законодательстве определение экологической информации отсутствует. Тем не менее определить круг сведений, относящихся к экологической информации, базируясь лишь на правовых положениях, возможно. Как это ни парадоксально, данный термин содержится не в нормах-дефинициях «базовых» экологических законов, а в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Статья 8.5 КоАП РФ, устанавливая административную ответственность за сокрытие или искажение экологической информации, расшифровывает, что к такой информации относятся сведения о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, о

состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды.

Для устранения имеющихся правовых пробелов в доктрине экологического права предложено принять федеральный закон «Об экологической информации», направленный на регулирование отношений, связанных с экологической информацией и ее обращением, и, в частности, определяющий ее понятие, состав и виды, а также разновидности эколого-информационных ресурсов, порядок и способы обеспечения граждан, общественных объединений и других пользователей экологической информацией, обязанности уполномоченных субъектов по ее предоставлению, порядок обмена экологической информацией, защиту права на экологическую информацию [3]. Данное предложение не лишено смысла, поскольку как раз в сфере определения правового режима экологической информации и свободного доступа к ней заинтересованных лиц наблюдаются правовые коллизии и пробелы, что порождает высокую степень декларативности законодательных положений.

Действующее экологическое законодательство России, в основном, говорит об информации о состоянии окружающей среды, причем существует ряд противоречий в ее названии даже в пределах одного законодательного акта. Например, ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» относит к основным экологическим принципам соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а в ст. 10 данного закона говорится о праве граждан на получение информации о проводимых мерах по ее охране.

Таким образом, родовым понятием для всех вышеуказанных терминов является экологическая информация, которая включает в себя информацию о состоянии окружающей среды, о среде обитания человека, о загрязнении природы и вредном воздействии опасных производств, о состоянии компонентов окружающей среды и иные сведения.

Законодательство выделяет два вида сведений, которые могут быть отнесены к экологической информации: во-первых, сведения о

состоянии отдельных компонентов окружающей среды; во-вторых, информацию о проводимых природоохранных мероприятиях, о негативном воздействии экологически опасных объектов, о принятых экологически значимых решениях и другие «сопутствующие» сведения.

Определение информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении содержится в Федеральном законе № 113-ФЗ от 19 июля 1998 г. «О гидрометеорологической службе». Под ней понимаются сведения (данные), полученные в результате мониторинга окружающей среды, ее загрязнения (ст. 1). Данные сведения по своему содержанию близко соприкасаются с гидрометеорологической информацией и информацией о среде обитания. Разница между рассматриваемыми видами сведений заключается в том, что информация о состоянии окружающей среды, полученная в ходе экологического мониторинга, осуществляемого организациями Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромета), относится к гидрометеорологической информации, а сведения о состоянии природы, полученные в ходе социально-гигиенического мониторинга, в действующем законодательстве называется информацией о среде обитания человека [4].

На основании проведенного анализа положений действующего российского законодательства можно сделать вывод, что понятие «мониторинг» применительно к окружающей среде употребляется в нескольких контекстах: *во-первых*, это наблюдения за загрязнением окружающей среды; *во-вторых*, мониторинг использования отдельных компонентов окружающей среды; *в-третьих*, наблюдения за проходящими в окружающей среде природными процессами, и, *в-четвертых*, социально-гигиенический мониторинг.

Помимо мониторинга окружающей среды источниками экологической информации являются реестры и кадастры природных ресурсов и опасных объектов. Кадастрами природных ресурсов называется свод экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих количество и качество природного ресурса, состав и категории

природопользователей. Единого кадастра природных ресурсов не существует, все они представлены по видам природных ресурсов. По общим их целям и структуре все кадастры образуют единую экономико-правовую систему.

Система кадастров природных ресурсов в России в последние годы претерпевает изменения, связанные с проводимыми в стране административной и земельной реформами. В частности, в ходе земельной реформы вместо единого государственного земельного кадастра был учрежден государственный кадастр недвижимости, в котором содержатся сведения не только по земельным участкам, но и по всем объектам недвижимого имущества [5]. По каждому образованному земельному участку в государственный кадастр недвижимости заносятся следующие сведения: кадастровый номер, описание местоположения границ земельного участка и его площадь.

Кроме кадастра недвижимости, существуют и иные своды сведений о природных ресурсах: государственный кадастр месторождений полезных ископаемых, государственный кадастр особо охраняемых природных территорий, государственный кадастр объектов животного мира, водный реестр.

Экологически значимая информация может содержаться в реестрах, регистрах и кадастрах опасных объектов и веществ. Например, опасные производственные объекты подлежат занесению в Государственный реестр. В соответствии с п. 2 Правил регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 24 ноября 1998 г. № 1371, Государственный реестр опасных производственных объектов представляет собой свод сведений, в котором накапливается, анализируется и хранится систематизированная информация о зарегистрированных опасных производственных объектах и эксплуатирующих их организациях. В настоящее время обязанность по ведению такого реестра возложена на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору. Помимо реестра опасных производственных объектов в нашей стране

экологически значимая информация содержится в Российском регистре гидротехнических сооружений [6], ведение которого осуществляет Федеральное агентство водных ресурсов, Реестре объектов размещения отходов и Государственном кадастре отходов [7].

При рассмотрении отдельных видов экологической информации необходимо констатировать, что их правовой режим по российскому законодательству различен, и, что самое главное, наблюдается отличие в возможности доступа к экологической информации.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 27 июня 2007 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация о состоянии окружающей среды, т. е. полученная в результате мониторинга, не может быть ограничена в доступе. Что же касается иных видов экологической информации, содержащихся в кадастрах и реестрах природных ресурсов и опасных объектов, то в отношении них такая оговорка в Законе об информации отсутствует. Исходя из содержания данных видов государственных информационных ресурсов и законодательного регулирования порядка предоставления такой информации, некоторая часть сведений не может быть предоставлена по запросам граждан. Например, п. 1 ст. 14 Федерального закона «О государственном кадастре объектов недвижимости» прямо предусматривает, что по запросам физических и юридических лиц орган кадастрового учета предоставляет лишь общедоступные сведения. В п. 2 данной статьи установлен перечень документов, в которых может предоставляться информация по запросам: копия документа, на основании которого сведения об объекте недвижимости внесены в государственный кадастр недвижимости, кадастровая выписка об объекте недвижимости, кадастровый паспорт объекта недвижимости, кадастровый план территории, кадастровая справка. Если же лицо запрашивает сведения о земельном участке, не входящие в содержание вышеуказанного перечня документов, орган кадастрового учета выдает в 5-дневный срок с момента поступления

соответствующего запроса обоснованное решение об отказе в предоставлении сведений.

Государственные реестры экологически опасных объектов фактически являются закрытыми для населения, федеральное законодательство не относит их к общедоступным сведениям, а о деятельности стратегических и оборонных предприятий, прежде всего ядерноопасных объектов, получить информацию вообще не представляется возможным.

Недоступной для физических лиц и общественных экологических организаций является информация о негативном воздействии экологически опасных объектов на окружающую среду.

Например, в марте 2006 г. общественная экологическая организация ВООО ИЦ «Волгоград-Экопресс» обратилась в Федеральную службу по экологическому технологическому и атомному надзору (отдел экологического надзора по Волгоградской области) с просьбой предоставить данные предприятия ООО «Лукойл-Волгограднефте-переработка» по формам статистической отчетности: 2ТП (воздух), 2 ТП (отходы), данные государственного экологического контроля за 2000—2005 гг., но в апреле 2006 г. получила письменный отказ в связи с отсутствием права общественной организации на данную информацию. Ворошиловский районный суд г. Волгограда отказал в удовлетворении иска ВООО ИЦ «Волгоград-Экопресс» об обязанности Ростехнадзора предоставить информацию о состоянии окружающей среды [8. с. 8—9].

Формально приведенное выше решение Ростехнадзора и отклонение судом иска не противоречат российскому законодательству: запрашиваемая информация не относится к сведениям о состоянии окружающей среды, полученным по результатам экологического мониторинга. Тем не менее данные о негативном воздействии на окружающую среду какого-либо экологически опасного объекта, безусловно, являются экологической информацией. Таким образом, Волгоградская общественная экологическая организация стала жертвой правовых пробелов российского законодательства.

Тот факт, что информация о состоянии окружающей среды не может быть ограничена в доступе, отнюдь не означает, что рассматриваемые сведения должны предоставляться юридическим и физическим лицам бесплатно. Напротив, действующее законодательство фактически закрепляет платность сведений о состоянии окружающей среды для большинства пользователей (потребителей) информации. В соответствии с действующим законодательством в области гидрометеорологии вся информация о состоянии окружающей среды подразделяется на две категории:

- информация общего назначения, т. е. полученная и обработанная в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, предоставляемая пользователям (потребителям) бесплатно информация о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении;

- специализированная информация, которая предоставляется по заказу пользователя (потребителя) и за счет его средств.

Документы, содержащие информацию общего назначения и специализированную информацию в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, составляют Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, при этом информация общего назначения относится к федеральным информационным ресурсам в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

В Постановлении Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. № 1425 «Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды» определяется перечень информации общего назначения, а также круг лиц, которым она может передаваться. К информации общего назначения относится, прежде всего, оперативно-прогностическая информация об опасных природных явлениях, стихийных бедствиях, экстремально высоком загрязнении окружающей среды, прогнозы погоды на 1—3 суток по

территории субъекта РФ, по районам стихийных бедствий, аварий и катастроф, прогнозы распространения загрязняющих веществ, прогнозы дождевых паводков и иные «экстренные» сведения, а также аналитическая и режимно-справочная информация, необходимая для формирования программ социально-экономического развития территорий, федеральных и региональных целевых программ, ведения статистического наблюдения, различных видов реестров, кадастров и т. п. Например, данные о водных ресурсах, их качестве и использовании вод по субъектам РФ, получаемые по результатам наблюдений организаций Росгидромета, включаются в Государственный водный реестр.

К аналитической и режимно-справочной информации общего назначения также относится обзор загрязнения окружающей среды и материалы для включения в государственный доклад «О состоянии окружающей среды в Российской Федерации», обзор фоновое состояния окружающей среды, ежегодник качества поверхностных вод РФ, годовой обзор экологического состояния морей и отдельных районов мирового океана и другие сведения.

Информация общего назначения предоставляется бесплатно ограниченному кругу лиц, к которым относятся органы государственной власти РФ и субъектов РФ и органы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Для всех других пользователей (потребителей) информация о состоянии окружающей среды является платной с той лишь разницей, что информация общего назначения предоставляется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по сетям электрической и почтовой связи, а в отношении специализированной информации не устанавливаются такие ограничения ее стоимости. В рамках системы Росгидромета каждым его территориальным органом утверждаются цены на специализированную гидрометеорологическую информацию, которые применяются в подведомственных им организациях и учреждениях. Информацию о состоянии

окружающей среды можно получить и бесплатно, обратившись с запросом в соответствующий природоохранный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Возникают сложности и с привлечением к ответственности должностных лиц за непредоставление экологической информации, несмотря на наличие соответствующего состава правонарушения. Так, ст. 8. 5 «Соккрытие или искажение экологической информации» КоАП РФ предусматривает административную ответственность за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения или иного вредного воздействия на них, о радиационной обстановке, а также искажение сведений о состоянии земель, водных и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию. На наш взгляд, четкую правовую регламентацию имеют только категории «своевременная» и «достоверная» информация. Законами предусмотрен срок рассмотрения заявления граждан о предоставлении информации (1 месяц), пропуск которого означает нарушение должностными лицами требований закона. Недостоверной информацией могут считаться заведомо ложные, не соответствующие действительности сведения о состоянии окружающей среды. Типичным примером была авария на Чернобыльской АЭС, правду о которой российские граждане узнали с большим опозданием. До этого должностные лица сообщали, что ничего особенного на Чернобыльской АЭС не произошло, предоставляя недостоверную экологическую информацию.

Таким образом, несмотря на то, что современное российское законодательство достаточно широко регламентирует процессы, связанные с накоплением экологической информации и предоставлением сведений о состоянии окружающей среды заинтересованным гражданам, содержание таких нормативно-правовых актов далеко от стандартов всего цивилизованного мира, где в соответствии с

Орхусской конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г., экологически значимая информация предоставляется физическим лицам без всякой платы, в короткие сроки и на выбранном заявителем носителе информации. Кроме того, само содержание термина «экологическая информация» в действующем экологическом законодательстве России не раскрывается. Данное обстоятельство порождает проблемы доступа граждан к сведениям о деятельности экологически опасных объектов, информационным базам данных, источником формирования которых является не мониторинг окружающей среды, а другие установленные нормативно-правовыми актами процедуры.

В целях восполнения данного пробела, наряду с ратификацией Российской Федерацией Орхусской конвенции, необходимо дополнить ст. 1 (Основные понятия) Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» абзацем следующего содержания: «Экологическая информация — это сведения о качестве окружающей среды, отдельных компонентов природной среды, о деятельности, которая оказывает или способна оказать вредное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, о мерах, направленных на охрану окружающей среды».

Список библиографических ссылок

1. Волков К. В. Правовое регулирование доступа к экологической информации (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 14.
2. Кривonos О. Зеленые права. СПб., 2007. С. 10; Кутузов В. И., Попов А. А. Законодательное обеспечение прав граждан на экологическую информацию // Журнал рос. права. 2002. № 8. С. 34.
3. См.: Выпханова Г. В. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13, 15, 28; Волков К. В. Правовое регулирование доступа к экологической информации (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 14—15.
4. Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды: постановление Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. № 1425 // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5410; О порядке предоставления информации: приказ Минздрава РФ от 2 декабря 1999 г. № 429 // Финансовая Россия. 1999. 23 дек.
5. О государственном кадастре недвижимости: федер. закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.
6. О порядке формирования и ведения российского регистра гидротехнических сооружений: постановление Правительства РФ от 23 мая. 1998 г. № 490 // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2462.
7. О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов: постановление Правительства РФ от 26 октября 2000 г. № 818 // СЗ РФ. 2000. № 45. Ст. 4476.
8. Гайдадина И. В. Практические аспекты реализации прав граждан на получение информации о состоянии окружающей среды // Материалы XI межвуз. конф. студентов и молодых ученых г. Волгограда и Волгоградской области Вып. 6: Права человека: тез. докл. Волгоград, 2007. С. 8—9.