

## К ВОПРОСУ ОБ ОПТИМИЗАЦИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА ЛИЧНОСТИ НА ДОСТУП К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье проанализирована нормативная правовая основа обеспечения конституционного права личности на доступ к экологической информации в современной России, выявлены законодательные пробелы определения и гарантирования данного института, рассмотрены доктринальные предпосылки их преодоления; уделено особое внимание вопросу реализации права личности на доступ к экологической информации посредством информационно-коммуникационных технологий, включая ресурсы сети «Интернет», в части государственно-программного подхода к информатизации деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

**Ключевые слова:** право на доступ к информации, экологическая информация, право на обращение, обеспечение, конституционно-правовое регулирование, информационная система, электронный ресурс, оптимизация.

**Abstract.** In the article the legal and regulatory framework within which the constitutional right of individuals to have access to environmental information in today's Russia, identified legal gaps and ensure the definition of the institution, considered the doctrinal background of overcoming them, paid special attention to the implementation of the individual's right to access to environmental information through information and communication technologies, including those of the «Internet», in terms of public-program approach to information of public authorities of the Russian Federation.

**Key words:** right of access to information, environmental information, the right to appeal, the provision constitutionally legal regulation, information system, electronic resource optimization.

Современные тенденции развития информационных технологий и обусловленных ими общественных отношений актуализируют вопросы обеспечения права личности на информацию в государстве. При этом информация, выступая предметом правового регулирования, обретает не только статус объекта соответствующих правоотношений, но и необходимым условием жизнедеятельности. И здесь особое значение приобретают предоставляемые государством возможности доступа личности к информации и гарантии их осуществления.

Так, право граждан на доступ к информации и участие в принятии на ее основе решений закреплено в Конституции Российской Федерации<sup>2</sup> (ст.ст. 3, 29, 31-33, 42 и др.). Оно вытекает из естественных прав каждого человека на жизнь и свободу, а его осуществление предполагает, в том числе, возможность личности участвовать в решении вопросов государственного управления. Для этого должна наличествовать возможность получить исчерпывающую инфор-

<sup>1</sup> Данная работа выполнена в рамках государственного задания; регистрационный номер 6.2962.2011.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

мацию по интересующим вопросам. А государство, претендующее на статус правового, обязано обеспечить эти важнейшие условия<sup>1</sup>.

Подчеркнем, что 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 экологической информации и в связи с ней<sup>2</sup>. Такая тенденция представляется вполне закономерной, несмотря на снижение активности в данной сфере в сравнение с концом XX века: специфика становления современного российского государства обусловила смещение акцента в правовом регулировании с экологического на экономический, а в процессе его развития усугубившиеся экологические проблемы заставили обратить на себя пристальное внимание и со стороны государства, и со стороны гражданского общества. В результате в современный период комплекс экологических прав, включая право на доступ к экологической информации, закрепленный в ст. 42 Конституции России, из декларации превратился в реальную конституционную основу и актуального доктринального осмысления, и адекватной правотворческой и правоприменительной практики.

Так, действующее российское законодательство определяет ряд правовых средств и методов, направленных на обеспечение права доступа к экологической информации. Данному вопросу посвящены как общие, так и специальные правовые нормы и институты. При этом правовую основу такого обеспечения, наряду с положениями указанной ст. 42, составляют нормы российской Конституции, закрепляющие: обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, за исключением случаев, предусмотренных законом (ч. 2 ст. 24); право каждого свободно искать и получать информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29); право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33); гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45), включая право на самозащиту (ч. 2 ст. 45), гарантии судебной защиты соответствующих прав и свобод (ч. 1 ст. 46), право на обжалование действий и решений компетентных органов, общественных организацией и их должностных лиц в судебном порядке (ч. 2 ст. 46) и др. Указанные и иные конституционные нормы, как представляется, определяют вариацию юридических возможностей лица в части обеспечения его права на доступ к экологической информации, а также направления их дальнейшего правового регулирования.

---

<sup>1</sup> См.: Шадрина О.В. Физические лица как субъекты права доступа к экологической информации по законодательству Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 1.

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

Подчеркнем, что законодательные основы обеспечения доступа лица к любой информации закрепляют положения Федерального закона Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>1</sup>. В частности, согласно нормам указанной статьи: расширен перечень субъектов доступа к информации – «граждане (физические лица)», а также определено, что таковые «вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников» при условии соблюдения требований российского законодательства, включая возможность получения информации, непосредственно затрагивающей их права и свободы, от государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (ч.ч. 1, 2); установлено, что не может быть ограничен доступ к информации о состоянии окружающей среды (ч. 4); определено, что указанные компетентные органы обязаны в установленных законом пределах обеспечить доступ к информации о своей деятельности, в том числе, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей (сети «Интернет» и пр.), а лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения (ч. 5); закреплено, что «решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд» (ч. 6). Представляется, отмеченные положения составляют, в том числе, структуру механизма обеспечения доступа заинтересованного лица к экологической информации.

Подтверждает данный вывод и содержание ряда статей общего и специального экологического законодательства. Так, право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды закреплено в ст. 11 Федерального закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup>. Согласно ее положениям граждане имеют право направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, 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. А, к примеру, ст. 29 Федерального закона Российской Федерации «Об охране атмосферного воздуха»<sup>3</sup> 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, обяза-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с посл. изм. от 28 июля 2012 г.) // Российская газета. 2006, 29 июля; www.consultant.ru

<sup>2</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с посл. изм. от 25 июня 2012 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; www.consultant.ru

<sup>3</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (с посл. изм. от 25 июня 2012 г.) // Российская газета. 1999, 13 мая; www.consultant.ru

вающие органы государственной власти и органы местного самоуправления предоставляют такую информацию, принимать другие меры по формированию информационных ресурсов, обеспечению к ним доступа и др.

Помимо указанного, действующее российское законодательство устанавливает и юридическую ответственность за нарушение права на доступ к экологической информации со стороны уполномоченных органов, организацией и их должностных лиц. В частности, следует отметить ст. 8.5. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup>, 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. В свою очередь Уголовный кодекс Российской Федерации<sup>2</sup> в ст. 237 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.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что вопросу обеспечения права доступа к экологической информации законодателем уделяется достаточное внимание. Официально соответствующие способы и средства обеспечения закрепляются как в общих, так и специальных правовых источниках. При этом можно сделать вывод, что наиболее распространенным и применяемым в современной России выступает институт обращений в компетентные органы публичной власти.

Однако, представленные и иные результаты их анализа позволяют выявить и ряд демонстративных проблем в данной сфере. Во-первых, до сих пор четко законодательно не определено само понятие экологической информации, что затрудняет предметно-содержательную интерпретацию права на доступ к ней. Здесь следует поддержать позицию ряда авторов, согласно которой для определения понятия «экологическая информация» необходимо выделить ее существенные признаки, которые позволят дифференцировать ее среди других видов информации. К такому выводу предлагается отнести ключевые признаки относимости, значимости и достоверности, что не исключает расширения данного перечня характеристик<sup>3</sup>. Представляется, данный вопрос требует официального

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с посл. изм. от 17 января 2013 г.) // Российская газета. 2001, 31 декабря; [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с посл. изм. от 30 декабря 2012 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

<sup>3</sup> См.: Шадрина О.В. Физические лица как субъекты права доступа к экологической информации по законодательству Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 1.

разрешения посредством внесения дополнений в общее экологическое законодательство (к примеру, Федеральный закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды»).

Во-вторых, как отмечается в литературе, экологическая информация является ключевым составляющим элементом эколого-информационных правоотношений с участием физических лиц, включая граждан Российской Федерации, иностранцев и лиц без гражданства<sup>1</sup>. Основу таких правоотношений составляет Конституция Российской Федерации, в соответствии с которой право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды отнесено к числу основных прав человека и гражданина (ст. 42) и принадлежит каждому (лицу). Однако официально субъекты, обладающие правом на доступ к экологической информации, в различных законодательных источниках обозначены не идентично – каждый человек, физическое лицо, гражданин, гражданин Российской Федерации. При этом, если использовать правило приоритета специальной нормы права, то круг субъектов реализации указанного права значительно сужается. Представляется, в данной связи логичнее ориентироваться на общие нормы, закрепленные, в частности, в «рамочном» Федеральном законе Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», но с учетом ограничений, предусмотренных иными федеральными законами.

В-третьих, основной задачей нормативного правового регулирования эколого-информационных отношений является установление правового механизма реализации права на доступ к экологической информации. При этом на законодательном уровне ни сопоставительно, ни критерияльно не определено, какие именно компетентные органы выступают адресатом обязанности обеспечения права доступа к экологической информации, кроме факта их отнесения к категории государственных, муниципальных или иных. Здесь, что логично, если речь идет об организациях, не обладающих властными полномочиями, вектор реализации права на доступ к экологической информации определяется в конкретной правовой ситуации. То есть, субъект данного права в большинстве случаев предполагает, какое предприятие или общественная организация выступают адресатом его реализации. Однако в аспекте идентификации компетентного органа публичной власти ситуация гораздо сложнее. В частности, дополнительно следует обратить внимание на подзаконное регулирование организационных вопросов, связанных с распределением предметов ведения и компетенции, разобраться в сложноорганизованной бюрократической системе таких органов и пр. Все это порождает проблему неопределенности для лица, заинтересованного в получении значимой для него экологической информации, в аспекте выбора адресата его правопритязания. В результате субъект-правообладатель либо получает несвоевременную или неактуальную информацию, либо вообще отказывается от реализации своего права да доступ к ней, что есть проявление эколого-правового нигилизма. В данной связи считаем обоснованным предложить упрощенный (для субъекта-правообладателя) механизм реализации права личности на доступ к экологической информации.

---

<sup>1</sup> См.: Мисник Г.А. Право на доступ к экологической информации // Журнал российского права. 2007. № 2.

Наиболее оптимальным здесь видится обращение к возможностям, предоставляемым современными информационно-коммуникационными технологиями и системами, в первую очередь, к ресурсам сети «Интернет». Рассмотрим перспективы их применения для обеспечения права доступа к экологической информации на примере такой фокусной группы, как федеральные органы исполнительной власти. Представляется, именно данная группа компетентных органов должна демонстрировать инновационные формы и методы своей деятельности, использовать современные инструменты, в первую очередь основанные на применении информационно-коммуникационных технологий, при осуществлении взаимодействия с другими органами власти, гражданами и организациями<sup>1</sup>, на что в перспективе должны ориентироваться и иные компетентные органы в сфере публичной власти. Подтверждением тому служат задачи, поставленные в рамках государственной программы «Электронная Россия»<sup>2</sup>, а наиболее применимым, как с технологических, так и с юридических позиций, в контексте заявленного направления исследования выступает ресурс «Электронное Правительство». На основе указанного ресурса предлагается разработать и внедрить государственную информационную систему «Экологическая информация», причем гиперссылка для доступа к ней, как представляется, и должна быть размещена на официальном сайте Правительства Российской Федерации.

В аспекте правового обеспечения заявленного способа реализации права на доступ к экологической информации отметим следующее. Так, следует согласиться, что юридические механизмы предоставления и распространения информации являются преимущественно административно-правовыми. Причем однозначно к категории административно-правовых можно отнести группу норм Федерального закона Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», определяющих статус, порядок создания и функционирования государственных информационных систем (ст. 14). А создание таких систем и есть реализация внутриорганизационных отношений всех субъектов, осуществляющих государственно-властные функции<sup>3</sup>.

Далее, согласно нормам той же ст. 14 для любой информационной системы, в том числе и государственной, одной из основ для создания является порядок наполнения ее информационными ресурсами. В соответствии с указанными нормами государственные информационные ресурсы создаются и эксплуатируются на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой гражданами (физическими лицами), организациями, государственными органами, органами местного самоуправления. В данной связи порядок, объем и сроки предоставления необходимой (в том числе, экологической) информации должны быть урегулированы нормами административного

---

<sup>1</sup> См.: Устинович Е.С. Информационная деятельность федеральных органов исполнительной власти как специальный объект правового регулирования // Юридический мир. 2009. № 4.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)» (с посл. изм. от 9 июня 2010 г.) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531; [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

<sup>3</sup> См.: Рыжов Р.С. Правовое регулирование отношений, связанных с информационными технологиями и защитой информации // Административное и муниципальное право. 2011. № 9.

права. Представляется, субъектом правотворчества здесь должно выступить Правительство Российской Федерации, а необходимые нормативные правовые положения должны быть отражены в его постановлении «О создании и функционировании государственной информационной системы «Экологическая информация».

В технологическом аспекте предлагаемая система призвана решать двуединую задачу. С одной стороны, в рамках данной системы предлагается сформировать «навигационную» подсистему, позволяющую обычному пользователю максимально точно определить адресата обращения (компетентный орган, должностное лицо) для получения интересующей его экологической информации. Ориентиром здесь должен выступать комплекс предметно-объектных критериев, относимых к содержанию конкретной юридической ситуации (например, «экология строительства», «экология землепользования», «экология территории» и др.). С другой стороны, наряду с выбором адресата, в указанной системе должен быть предусмотрен механизм безконтактного к нему обращения для непосредственного получения экологической информации. Здесь технологической основой может выступить интернет-служба «электронная почта». Представляется, данный ресурс имеется в распоряжении всех федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, а его технические характеристики позволяют фиксировать такие реквизиты и обеспечительные элементы, которые характерны для непосредственных (устных и письменных) обращений лиц в компетентные органы власти: дата и время получения обращения, должность получателя обращения, иные его персональные данные и др., а также использовать альтернативные им средства, например, электронную цифровую подпись. Помимо указанного, с применением возможностей электронной почты значительно увеличивается оперативность рассмотрения обращения, установления «обратной связи» с его адресантом, а также переадресации (при необходимости) такого обращения по подведомственности с учетом визирования, постановки резолюции и обязательного уведомления адресанта о переадресации. Ввиду того, что служба электронной почты фиксирует дату, время и данные переадресации, представляется технически и юридически возможным привлечение к ответственности должностного лица или компетентного органа за нарушение права на доступ к информации, включая экологическую, на основании данных такой «переписки», обложенных в документированную форму.

В заключение отметим, что обозначенный способ оптимизации имеющихся способов и средств обеспечения права личности на доступ к экологической информации являет собой структуру идеи автора, однако для ее развития и перспективности применения на практике требуется более детальное научное осмысление с привлечением данных иных отраслей знания, в том числе, технического профиля.