

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ ИНФОРМАЦИЮ

ACTUAL PROBLEMS OF REALIZATION OF THE RIGHT OF CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION TO ENVIRONMENTAL INFORMATION

**N. Kuznetsova
T. Matveeva
D. Kazarin**

Summary. The article examines the state of normative legal regulation of the right of citizens of the Russian Federation to obtain information about the state of the environment of importance to ensure the quality of life that meets the requirements of today, are characterized by a modern model of introduction of standards of providing of the ecological information on the basis of studying the experience of the ratification of the Aarhus Convention of 1998, suggests organizational and legal measures aimed at protecting the rights of citizens to receive information from the environment.

Keywords: environmental information, environmental protection, Aarhus Convention, environmental rights of citizens.

Кузнецова Наталья Владимировна

Старший преподаватель, ФКОУ ВО «Владимирский
юридический институт ФСИН России»
kuznezova-1963@mail.ru

Матвеева Тамара Павловна

Старший преподаватель, ФКОУ ВО «Владимирский
юридический институт ФСИН России»

Казарин Даниил Максимович

ФКОУ ВО «Владимирский юридический институт
ФСИН России»

Аннотация. В статье анализируется состояние нормативного правового регулирования реализации права граждан Российской Федерации на получение информации о состоянии окружающей среды, имеющего важное значение для обеспечения качества жизни, соответствующего требованиям сегодняшнего дня, характеризуются современные модели внедрения стандартов предоставления экологической информации на основе изучения опыта ратификации Орхусской конвенции 1998 г. Предлагаются организационно-правовые меры, направленные на защиту прав граждан на получение информации экологического характера.

Ключевые слова: экологическая информация, охрана окружающей среды, Орхусская конвенция, экологические права граждан.

Современное российское общество, живущее в условиях развития глобальной информационной среды, осознающее владение полной и достоверной информацией как естественное право каждой личности, пришло в настоящее время к пониманию необходимости внедрения новых правовых инструментов регулирования информационных процессов.

Указом Президента Российской Федерации В. В. Путина от 9 мая 2017 г. № 203 утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы. В ней прямо указывается, что современное общество является по своей природе информационным, поскольку «информация, уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни граждан» [7].

При этом следует признать, что нормальное функционирование и развитие общества возможно только при обеспечении базовых условий его жизнедеятельности, прежде всего, соответствующей потребностям человека окружающей среды. Слабо контролируемый рост факторов негативного влияния хозяйственной деятельности людей на состояние природы, увеличение количества производимых экологически опасных веществ,

применение технологий, несовместимых с принципами охраны биологических ресурсов, приводят к серьезным проблемам, нерешенность которых грозит переходом к системному экологическому кризису.

Ближайшие семь лет объявлены в Российской Федерации временем обеспечения прорыва во многих сферах, достижения нового качества жизни россиян. Курс на реализацию приоритетных Национальных проектов предусматривает решение насущных социально-экономических задач, что невозможно без внедрения новых подходов к реализации экологических программ [6].

При этом анализ их реализации показывает, что одним из проблемных аспектов является обеспечение открытого и полноценного доступа общественности к информации о состоянии окружающей среды и качества организации природоохранной деятельности.

Нормативно это право закреплено в базовых правовых документах:

- ◆ ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации прямо обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления «обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно

затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом», ч. 4 ст. 29 предоставляет право «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом», ст. 42 — «право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии [1];

- ◆ ст. 8 Федерального закона № 149-ФЗ от 27.07.2006 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» регламентирует право граждан осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований законодательства и запрет на ограничение доступа к информации о состоянии окружающей среды [4, ст. 8];
- ◆ ст. 11 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» провозглашает «право гражданина получать достоверную информацию о состоянии окружающей среды, направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам, участвовать в проведении общественной экологической экспертизы» [3, ст. 11];
- ◆ Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об экологической экспертизе» разрешает проведение общественной экологической экспертизы до или одновременно с государственной в виде получения документации, участия в заседаниях экспертных комиссий, знакомстве с заключениями и т.д. [2, ст. 22];
- ◆ Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. определяет как отдельное направление деятельности создание и развитие специальных информационных систем, обеспечивающих всех участников общественных отношений информацией о состоянии окружающей среды, формирующих единую систему мониторинга, в том числе о результатах деятельности в сфере природопользования [5] и др.

Однако анализ практики применения правовых норм в области защиты права граждан на экологическую информацию показывает их преимущественно декларативный характер, что вызывает необходимость внесения существенных изменений нормативного и организационного характера для повышения эффективности природоохранной деятельности.

Согласно данным Всероссийского центра изучения общественного мнения по итогам опроса граждан по проблемам экологической обстановки, проведен-

ного 15 января 2019 г., позитивные сдвиги отмечают 23% жителей России, 31% отметили ухудшение состояния воздуха, воды, увеличение мусорных свалок, 30% респондентов возлагают ответственность за решение проблем на местные власти, 23% — региональные, на ответственность федеральных властей обращают внимание 7% участников [10]. При этом основным источником информации граждан является личная осведомленность о ситуации в своем населенном пункте и сведения, полученные из средств массовой информации. Аналитические отчеты, включая официальные документы органов власти, содержание природоохранных проектов практически не знакомы гражданам, поскольку нет специальных регламентов, обеспечивающих доступ к ним.

Таким образом, при достаточно высокой заинтересованности проблемами сохранения экологически благоприятной окружающей среды граждане объективно используют ограниченные источники информации, а органы власти различного уровня не имеют четко регламентированных правил предоставления таких сведений.

Вместе с тем в мировой практике существуют примеры обеспечения доступности экологической информации на основе применения норм Орхусской конвенции, принятой 25 июня 1998 г. Европейской Экономической Комиссией ООН в датском городе Орхус.

Согласно Конвенции граждане государств, ратифицировавших ее, получают право на беспрепятственный доступ к экологической информации, участие в процессе принятия решений, связанных с обеспечением благоприятной окружающей среды, возможность судебной защиты экологических прав [9].

Граждане получают право обращаться в государственные органы без необходимости формулирования своей заинтересованности и в форме запроса; гарантированно получать ответ в срок не более 1 месяца по общему правилу и не более 2 месяцев в случае необходимости дополнительных запросов или обобщения полученных сведений; иметь доступ к актуальной, регулярно обновляемой информации; оспаривать отказ в предоставлении права в суде. Важной составной частью Конвенции является обязательность разработки и внедрения специальных систем, обеспечивающих надлежащее поступление информации о планируемой деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, что позволяет предотвратить угрозу жизни и здоровью граждан, ущерб природе.

Конвенция вводит обязательность доступности информации, полный перечень сведений, имеющих зна-

чение для экологической информированности граждан: архивов, реестров, отчетов, докладов, текстов нормативных правовых документов, экомаркировок, экологических экспертиз и т.д. Конвенция содержит полный перечень видов деятельности, информирование о которых является обязанностью государственных органов.

Утверждение обязательности регламента проведения публичных слушаний на этапе принятия решений, имеющих экологические последствия: строительство объектов, утверждение социальных, производственных и иных программ, принятие нормативных правовых актов и т.д. также направлено на предупреждение экологически неблагоприятных последствий.

Гарантом обеспечения положений Конвенции является Комитет по соблюдению Орхусской конвенции Международный суд Организации Объединенных Наций.

В настоящий момент Орхусскую конвенцию ратифицировали 45 государств Европы и Азии, ратификация со стороны Российской Федерации отложена. В ответ на обращение А.С. Рогожкиной от 21.11.2017 г. директор Департамента международного сотрудничества Минприроды России Н.Р. Инамов сообщил, что присоединение Российской Федерации к Конвенции отложено в силу «отсутствия национальной комплексной системы, обеспечивающей надлежащее оперативное поступление в государственные органы информации о планируемой и осуществляемой деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду» [12]. Также в письме отмечается, что обязательным условием ратификации Конвенции является проведение согласования норм национального и международного права, а также решение вопроса о подчинении Российской Федерации юрисдикции Международного суда по искам государств-участников Конвенции.

При этом анализ опыта государств, присоединившихся к Орхусской конвенции, положительно оценивается многими исследователями.

Так А. Е. Кадомцева, Ю. И. Ковалевская, И. П. Манкевич указывают, что с момента ратификации Конвенции Республикой Беларусь в 2001 г. был проведен «целый ряд эффективных мер по совершенствованию национального законодательства и правоприменительной практики. В Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» появилось определение понятия экологической информации, были предусмотрены виды, состав, источники экологической информации, формы ее представления и распространения, установлены порядок и условия ограничения доступа к экологической информации, порядок ее предоставления и т.д.» [13, с. 30].

Вместе с тем полноценное применение норм, содержащихся в Конвенции, затрудняется из-за неразработанности регламента проведения публичных слушаний на стадии проектирования какого-либо объекта, порядка учета общественного мнения, определения степени их аргументированности, разграничения подсудности дел в сфере нарушения права на получение экологической информации, недостаточной общественной активности и просвещенности граждан и т.д.

Российским политикам, юристам, общественным деятелем необходимо учесть опыт применения положений Конвенции в других странах, поскольку на период до 2030 г. рассчитана реализация плана мероприятий, обеспечивающих присоединение Российской Федерации к Орхусской конвенции [8].

Однако ратификация ее положения не должна стать самоцелью, это необходимо реализовать в контексте общей политики развития институтов гражданского общества, внедрения проекта «открытое правительство», нормативного обеспечения стандартов раскрытия информации и т.д.

Ряд шагов в данном направлении уже предпринят. Так 18 июня 2019 г. в Государственную Думу РФ Правительством России внесен законопроект о доступности экологической информации, предполагающий введение в законодательство определение понятия экологическая информация и установление порядка доступа к ней через открытые базы данных в сети интернет, а также внесение изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в части запрета на ограничение доступа любых субъектов общественных отношений к информации о состоянии окружающей среды, кроме случаев, предусмотренных федеральными законами.

Однако по результатам рассмотрения проекта на заседании «круглого стола» Комитета Госдумы по экологии и охране окружающей среды данный законопроект отправлен на доработку, поскольку рамочный характер документа не позволяет обеспечить практическую доступность информации.

Об этом на заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека Дальневосточного федерального округа «Защита прав граждан на безопасную окружающую среду» 12 сентября 2019 г. высказалась Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова: «Сегодня одним из ключевых законотворческих процессов является обсуждение законопроекта об экологической информации, <...> смысл именно в том, что люди должны получать право на информацию о качестве атмосферного воздуха, состоянии радиационного фона, состоянии почвы и так

далее. Прошли годы, и только сегодня в июне этого года такой законопроект внесён, но он не содержит ни механизмов доступа к этой информации, ни перечня информации, которую вправе получить человек» [11].

Исходя из выше сказанного, целесообразным будет законодательно закрепить понятие экологической информации, определить ее состав и правовой режим ее различных видов, урегулировать процедуры информационного доступа, установить сроки предоставления экологической информации в целом и относящихся к ней отдельных сведений, в том числе относящихся к конфиденциальным и содержащим государственную тайну, указав исчерпывающий перечень исключений и ограничений прав граждан на экологическую информацию.

Необходимо внести изменения в нормативные акты, регламентирующие деятельность общественных организаций, уполномоченных по правам человека в части закрепления их прав на участие в экологических публичных слушаниях и принять унифицированные регламенты их проведения.

С учетом сложившейся национальной и международной практики ориентиром в разработке нормативных документов, обеспечивающих право граждан на экологическую информацию может и должна стать Конвенция Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС Консультант Плюс.
2. Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об экологической экспертизе», ст. 22 [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515/bf5f281440408f53529dbe622ea3378d50c78169/
3. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [Электронный ресурс]. — URL: <https://base.garant.ru/12125350/9d78f2e21a0e8d6e5a75ac4e4a939832/>.
4. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «Консультант Плюс».
5. Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71559074/>
6. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. — URL: <https://base.garant.ru/71937200/>.
7. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919>.
8. План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 2423-р [Электронный ресурс]. — URL: <https://base.garant.ru/70286566/>
9. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция] [Электронный ресурс]. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml/.
10. ВЦИОМ: Экологическая ситуация в России: мониторинг [Электронный ресурс] — URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9544>.
11. Выступление Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т. Москальковой на Координационном совете уполномоченных Дальневосточного федерального округа [Электронный ресурс]. — URL: <http://ombudsmanrf.org/news/novosti>.
12. Ответ Директора Департамента международного сотрудничества Н. Р. Инамова на обращение Рогожкиной А. С. в Минприроды России от 21.11.2017 г. № 10–50/10360–05.
13. Кадомцева А. Е., Ковалевская Ю. И., Манкевич И. П. Опыт Республики Беларусь по реализации положений Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (в свете подготовки России к присоединению к Орхусской конвенции) // Экологическое право. — 2019. — № 3. — с. 28–34.

© Кузнецова Наталья Владимировна (kuznezova-1963@mail.ru),

Матвеева Тамара Павловна, Казарин Даниил Максимович.

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»