

УДК 342.4(470):[342.7:349.6]

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ О СОСТОЯНИИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

К.Е. Никонов

ГОУ ВПО «Тверской государственный университет»

Дан анализ проблем, возникающих в сфере правового регулирования правоотношений по предоставлению гражданам экологической информации на региональном уровне. В ходе повествования иллюстрируются юридико-технические особенности – позитивного и негативного характера – нормативных актов субъектов Российской Федерации (с акцентированием внимания на соответствующие акты Тверской области), формулируются предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: информация о состоянии окружающей среды, экологическая информация, региональное законодательство, экологическое право.

Право на информацию о состоянии окружающей среды, гарантированное Конституцией Российской Федерации, в настоящее время³⁷² приобретает особую актуальность в связи с осознанием факта имманентной коррелированности данного конституционного права с иными экологическими правами, закреплёнными в ст. 42 Конституции, что подтверждается и мнением представителей науки³⁷³, и Посланием Президента РФ³⁷⁴, и практикой зарубежных государств³⁷⁵.

³⁷² Тенденция «роста актуальности» началась примерно 20 лет назад. См.: Злотникова Т.В. Природоохрана России. Эколого-правовой и социально-политический взгляд на 20-летие // Экологическое право. 2010. № 2. С. 13 – 22; Хлуденева Н.И. Основные направления совершенствования системы экологического законодательства // Журн. рос. права. 2010. № 4. С. 21 – 28.

³⁷³ Непосредственно актуальность вопроса подтверждают все работы, указанные в списке литературы. Подготовлен, но не принят законопроект о гарантиях прав граждан на экологическую информацию. В.В. Гончаров говорит об экологической информации как об одной из основ экологической безопасности. См.: Гончаров В.В. Обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации как перспективный приоритетный национальный проект // Юрист. 2010. № 5. С. 58 – 64.

Что касается взаимной корреляции экологических прав, нельзя не принять во внимание мнение А.М. Архипова, который, анализируя ст. 42 Конституции, говорит о том, что закреплены, в сущности, три самостоятельных, но тесно связанных между собой экологических права человека и гражданина: на благоприятную окружающую среду; на достоверную информацию о ее состоянии; на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. См.: Архипов А.М. Реальные гарантии права граждан РФ на экологическую информацию // Правовые вопросы связи. 2009. № 2. С. 22 – 24. М.И. Васильева также полагает, что

Исключительная социальная значимость вопроса состоит в фактической невозможности реализации гражданами иных прав, связанных с необходимостью получения экологической информации: так, например, если население не будет осведомлено о строительстве опасного объекта, оно не сможет высказать возражения в установленный законом срок. Поэтому оперативность предоставления информации влияет не только на реализацию данного права как такового, но и на законные интересы граждан в смежных сферах. Отсюда вытекает специфическая особенность нормативной конструкции, требуемой для предоставления экологической информации – необходимость активных действий соответствующих органов государственной власти.

Реализация данного права должна осуществляться в первую очередь на субфедеральном уровне: как ввиду элементарной заинтересованности граждан получать информацию о состоянии окружающей среды, прежде всего с учётом фактического места проживания, так и на основании того, что на федеральном уровне отсутствует единый закон о праве и способах получения экологической информации, а универсальная Орхузская Конвенция не ратифицирована Российской Федерацией, и данные пробелы могли бы заполнить законы субъекта (что и имеет место в отдельных регионах, о чём будет сказано ниже). Вместе с тем анализ нормативных актов Тверской области иллюстрирует не только отсутствие инициативных действий по созданию дополнительных гарантий информирования населения, но и наличие правового режима, в принципе не предполагающего реализацию права граждан на получение информации о состоянии окружающей среды.

Так, постановлением администрации Тверской области от 01.09.2008 г. № 271-па «Об утверждении долгосрочной целевой программы Тверской области «Управление природными ресурсами и охрана окружающей среды Тверской области на 2009-2011 годы» (в ред.

реализация экологических прав граждан возможно только при надлежащем информационном обеспечении³⁷³, являющемся, в широком смысле необходимым условием существования и развития современного общества. См.: Васильева М.И. Эколого-информационные правоотношения: объект, субъекты, принципы // Законодательство и экономика. 2009. № 9, 10.

³⁷⁴ Ежегодное послание Президента РФ Федеральному собранию (полная версия) // URL: <http://www.1tv.ru/news/other/166075>

³⁷⁵ Так, в общеевропейской и германской практике речь идёт об общей экологической обязанности государства, корреспондирующей (помимо обеспечения условий благоприятных для жизни и т. д.) предоставлению населению соответствующей информации. См.: Матвеева Е.В. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в России и Германии: вопросы терминологии // Экологическое право. 2010. № 2. С. 22 – 27; Гончаров В.В. Обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации как перспективный приоритетный национальный проект // Юрист. 2010. № 5. С. 58 – 64 и др.

постановления администрации Тверской области от 24.12.2009 г. № 570-па, от 24.06.2010 N 293-па) утверждена соответствующая ДЦП Тверской области, по поводу реализации которой 2 декабря 2010 г. прошли публичные слушания. Задачей 1.3 данного акта является обеспечение населения информацией о состоянии окружающей среды, экологическое образование и формирование экологической культуры, корреспондирующая одной из названных в тексте Программы основных проблем в сфере охраны окружающей среды – недостаточной информированности населения о состоянии окружающей среды, об источниках, видах и масштабах негативного воздействия на компоненты окружающей среды и здоровье населения, низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения.

Любое научное исследование должно подчиняться определенной логике, вследствие чего начать хотелось бы с самой формулировки заявленной задачи, для того чтобы постепенно оценивать эффективность данной ДЦП, а на её примере индуктивно пытаться сформулировать конкретные предложения по изменению существующей ситуации.

Задача сформулирована следующим образом: «обеспечение населения информацией о состоянии окружающей среды, экологическое образование и формирование экологической культуры». Представляется, что в данном случае речь идёт скорее о двух взаимосвязанных задачах, ввиду того что право на информацию о состоянии окружающей среды является самостоятельным правом граждан (о связях между правами уже говорилось), в соответствии с ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ³⁷⁶ (ст. 11) – ДЦП предполагает, с одной стороны, предоставлять населению определённую информацию, а с другой – специфическим образом воздействовать на население, меняя его отношение к проблеме, мотивируя поведение определённой направленности³⁷⁷. Представляется затруднительным дать однозначную оценку такому подходу, очевидно, являющемуся продолжением норм Закона Тверской области от 05.06.2007 г. № 51-ЗО «Об областной целевой программе “Охрана окружающей среды Тверской области на 2007 - 2008 годы”³⁷⁸ (п. 3 Целевой программы) – с одной стороны, нельзя смешивать реализацию права населения (цель – что-то дать) и воздействие на население (цель –

³⁷⁶ Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2009 г.) «Об охране окружающей среды» // Рос. газета. N 6. 2002. 12 янв.

³⁷⁷ Неспроста «открытость и доступность экологической информации для населения» – одна из задач в Концепции формирования экологической культуры населения Санкт-Петербурга.

³⁷⁸ Закон Тверской области от 05.06.2007 г. № 51-ЗО «Об областной целевой программе "Охрана окружающей среды Тверской области на 2007 – 2008 годы" (принят Законодательным собранием Тверской области 30.05.2007 г.) // Тверские ведомости. 2007. 15 - 21 июня

потребовать отдачи), а с другой – нельзя недооценивать, что сама по себе экологическая информация изменяет отношение населения к проблемам окружающей среды.

Теперь обратимся к двум важным моментам: требованиям к экологической информации и её непосредственному содержанию.

Ст. 11 ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепляет формулировку, содержащую дополнительный (по сравнению с Программой) эпитет: «...каждый гражданин имеет право ... на **достоверную** (выделено мной. – К.Н.) информацию о состоянии окружающей среды». В программе особым образом на достоверности информации внимание не акцентируется (что, впрочем, не исключает действие ст. 8.5 КоАП, поэтому исключением высказанное замечание не является)³⁷⁹. Однако и в доктрине и в уже упоминаемом послании Президента РФ в отношении экологической информации говорится о двух критериях экологической информации – достоверности и полноте³⁸⁰. Одно из определений достоверности – «объективная, собранная с применением современных научных и технических способов и средств, заведомо не искаженная информация об окружающей среде, которой располагают специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды. Такое определение соответствует уровню критериев Европейского сообщества, которое в целях обеспечения ЕС и государств-участников объективной и достоверной информацией на европейском уровне приняло постановление об образовании Европейского агентства по окружающей среде с тем, чтобы сделать возможным осуществление мер по защите окружающей среды, оценку результатов этих мер и гарантирования надлежащего информирования общественности»³⁸¹. Критерий достоверности присутствует в нормативных актах других регионов³⁸² (не говоря уже о том, что в г. Москве 4 критерия к экологической информации: гласность, полнота, точность и

³⁷⁹ Хотя на необходимости эпитета настаивают Г.А. Мисник (Мисник Г.А. Право на доступ к экологической информации // Журн. рос. права. 2007. № 2), М.И. Васильева (Васильева М.И. Эколого-информационные правоотношения: объект, субъекты, принципы // Законодательство и экономика. 2009. № 9, 10. Более того, следует подзаконно конкретизировать критерии (особенно критерий полноты и достоверности), а не заниматься редуктивным правотворчеством.

³⁸⁰ Для наглядности приведем следующую цитату: «Я поручаю главам субъектов Федерации ежегодно предоставлять доклады об экологии в их регионе. Население территорий должно иметь об этом полную и абсолютно достоверную информацию» (<http://www.1tv.ru/news/other/166075>).

³⁸¹ Архипов А.М. Реальные гарантии права граждан РФ на экологическую информацию // Правовые вопросы связи. 2009. N 2. С. 22 – 24.

³⁸² См., например: Решение городского Совета Новосибирска от 25.10.2005 N 108 «О Программе по улучшению экологического состояния города Новосибирска на 2006 – 2010 годы» // Вечерний Новосибирск. 2005. 15 нояб.

достоверность³⁸³). В контексте полноты информации корректно постулировать необходимость предоставления населению *абсолютно всей* информации, не содержащей сведения охраняемой законом тайны. Представляется, что требования к информации объективно необходимо закрепить на нормативном уровне.

Ещё больше вопросов возникает при толковании формулировки, актуальность чего многократно подкрепляется фактами неоднозначного понимания термина «информация о состоянии окружающей среды» в ДЦП: несмотря на то что Программа содержит указание на «своевременное получение достоверной информации об источниках, видах и масштабах негативного воздействия на компоненты окружающей природной среды, позволяющей определить наиболее эффективные и рациональные меры по минимизации этого воздействия, реабилитации природных объектов, ликвидации источников загрязнения окружающей среды» [т. е. формулировка отвечает требованиям юридической техники, моменты, о которых говорилось выше, учтены!], *показателем* реализации задачи является «*информированность населения о деятельности администрации Тверской области в сфере охраны окружающей среды*». Негативный пример Тверской области в данном случае – не единственный³⁸⁴.

Представляется затруднительным оценивать реализацию права населения и задачи, основываясь на предложенном самой программой показателем. Так, Федеральный закон от 19 июля 1998 г. N 113-ФЗ (с изм.) «О гидрометеорологической службе» трактует понятие информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении как сведения (данные), полученные в результате мониторинга окружающей среды, ее загрязнения» и несмотря на то, что названный закон даёт определение в соответствии с собственными целями, следует признать, что названный объём сведений также составляет понятие экологической информации (пусть и не всё содержание), следовательно, даёт основания усомниться в правильности выбора критерия оценки³⁸⁵.

³⁸³ Закон г. Москвы от 20.10.2004 г. № 65 (ред. от 20.05.2009 г.) «Об экологическом мониторинге в городе Москве» // Вестн. Мэра и Правительства Москвы. N 64

³⁸⁴ Постановление мэра г. Шахты от 28.03.2005 N 57 «О проведении в городе Дней защиты от экологической опасности под девизом "Экология - Безопасность – Жизнь"// СПС «КонсультантПлюс».

³⁸⁵ Более того, критерий скорее соответствует одному из компонентов так называемой «экологической информации», куда помимо информации о состоянии окружающей среды входит информация о мерах по охране окружающей среды, в том числе правовых; деятельности государственных органов, юридических лиц и граждан-предпринимателей в сфере природопользования и охраны окружающей среды; предполагаемых проектах и иных эколого-значимых решениях, а также о результатах проведения экологических экспертиз; экологических правонарушений; размерах платежей за природопользование, поступлении в бюджет и расходовании средств на природоохранные мероприятия. См.: Васильева М.И. Указ. соч.

Более подробно понятие «экологическая информация» закреплено в Орхуской конвенции³⁸⁶.

Представляется, что отсутствие общеправового термина не препятствует конкретизации понятия на региональном уровне (тем более, фактически это уже было сделано в вышеуказанном положении ДЦП).

К анализируемой проблеме следует присовокупить следующее положение Программы: «...ежегодный отчет о состоянии окружающей природной среды готовится **в целях обеспечения государственных органов управления Тверской области объективной систематизированной аналитической информацией** (выделено мной. – К.Н.) о качестве окружающей природной среды, состоянии природных ресурсов и тенденциях их изменения под влиянием хозяйственной деятельности содержит сведения об осуществляемых на территории Тверской области правовых, организационных, технических и экономических мерах по охране природы, сбережению и восстановлению природных ресурсов». Названный отчет содержит данные экологической информации, но цель его создания соотносится с реализацией задачи 1.3 в лучшем случае опосредованно: т. е. органы будут получать информацию, чтобы, по всей видимости, в том числе предоставлять её населению³⁸⁷. Аналогичные положения содержит уже упоминаемый Закон Тверской области.

Наблюдаемое смешение различных по своей природе и назначению свойств экологической информации недопустимо. Положительным в этом отношении видится, например, московский опыт. Так, Постановление Правительства Москвы от 08.11.2005 г. № 866-ПП (ред. от 22.04.2008 г.) «О функционировании Единой системы экологического мониторинга города Москвы и практическом использовании данных экологического мониторинга» содержит порядок и форму предоставления различных видов экологической информации

³⁸⁶ Конвенция «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (в рамках ООН, совершена в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁸⁷ При этом не возникает сомнений в необходимости существования такой цели отчёта для соблюдения экологических прав граждан. Например, Приказ Департамента здравоохранения администрации Тверской области № 61, Центра госсанэпиднадзора в Тверской области N 10 от 03.03.1999 г. «О мониторинге врожденных пороков у детей» в п. 4.1 предписывает ежемесячно представлять в медико-генетическую консультацию информацию о состоянии окружающей среды (лабораторные исследования проб питьевой воды, почв, атмосферного воздуха) базовых территорий на содержание пестицидов, ядохимикатов, солей тяжелых металлов и т. д., что видится свидетельством правильного понимания как содержания понятия «информация о состоянии окружающей среды», так и об использовании информации в соответствии с целями деятельности органов государственной власти субъекта РФ. Однако программа, в свою очередь, ставит несколько иные задачи!

Единого городского фонда данных экологического мониторинга, в том числе предусматривая, что текущая информация о наблюдаемом и прогнозируемом загрязнении окружающей среды предоставляется населению в течение дня и обновляется не реже трех раз в сутки³⁸⁸. На сайте комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности города Санкт-Петербурга существует отдельный раздел: «Состояние окружающей среды».

Ничтожно малым является и количество проинформированного населения³⁸⁹: «численность населения, информированного о состоянии окружающей среды на территории Тверской области, ежегодно увеличивается (в 2007 г. – 1500 человек, в 2008 г – 1600 человек, в 2009 г. – 1700 человек)». Как можно говорить о реализации права населения, имея дело менее чем с одним процентом?

Показатель, касающийся двух взаимосвязанных задач в рамках одной – единственный, а кроме этого он не способен отражать реализацию задачи в рамках выполнения программы (он, в принципе, задан порочно), но апофеоз данного недоразумения содержится в приложении к программе³⁹⁰) – показатель в ней формулируется следующим образом: «...число должностных лиц и населения, информированных о состоянии окружающей среды». Следовательно, подменой (расширительным толкованием) содержания понятия «информирование население», составители программы создали следующую конструкцию: чтобы сделать вывод об эффективности задачи предоставления информации, образования и повышения экологической культуры, необходимо всего лишь посчитать число людей, проинформированных о том, что делают органы государственной власти субъекта РФ в области экономики, при этом часть этих людей – должностные лица, прямая обязанность многих из

³⁸⁸ Постановление Правительства Москвы от 08.11.2005 г. № 866-ПП (ред. от 22.04.2008 г.) «О функционировании Единой системы экологического мониторинга города Москвы и практическом использовании данных экологического мониторинга» (вместе с «Перечнем программных мероприятий по экологическому мониторингу и предоставлению экологической информации на 2006 год», «Положением о Едином городском фонде данных экологического мониторинга», «Перечнем предприятий - субъектов локального экологического мониторинга» // СПС «КосультантПлюс». Интернет-версия.

URL:<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=91165;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=4073C84BB2F97822478DB8125442A782>

³⁸⁹ Дабы не допускать голословных утверждений, следует привести сведения официальной статистики территориального органа федеральных органов исполнительной власти, осуществляющего функции по сбору, обработке и предоставлению статистической информации по Тверской области, по контролю в сфере государственной статистической деятельности, Тверьстата. На 1 января 2010 г. на территории Тверской области проживало 1360257 человек (<http://tverstat.gks.ru/default.aspx>)

³⁹⁰ http://economy.tver.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=53&Itemid=69

них – знать, что делают соответствующие органы ввиду, скажем, работы в них или при взаимодействии с ними.

На основании вышесказанного предлагается внести в нормативные акты Тверской области следующие изменения:

- 1) Во всех региональных целевых программах и Законах Тверской области, содержащих нормы о предоставлении населению информации состоянии окружающей среды, формулировки типа «обеспечение населения информацией о состоянии окружающей среды» изменить на «обеспечение населения достоверной и полной информацией о состоянии окружающей среды».
- 2) Не допускать подмены понятий, ведущей к нивелированию усилий о информировании населения о состоянии окружающей среды. Нельзя включать должностных лиц в показатели о населении. Тем более, недопустимо информировать население о деятельности Администрации вместо предоставления информации о состоянии окружающей среды.
- 3) Во всех нормативных актах формулировку «ежегодный отчет о состоянии окружающей природной среды готовится в целях обеспечения государственных органов управления Тверской области объективной систематизированной аналитической информации...» заменить на «ежегодный отчет о состоянии окружающей природной среды готовится в целях обеспечения населения и государственных органов управления Тверской области объективной систематизированной аналитической информации...».
- 4) При составлении последующих программ не допускать смешения задач. В случае формулирования комплексной задачи необходимо предполагать несколько показателей, но не включать все задачи в единственный.
- 5) Нормативно закрепить обязанность органов и должностных лиц департамента природными ресурсами размещать отчёт о состоянии окружающей среды за каждый предыдущий год, а также предоставлять отчёты по требованию граждан (например, в электронном виде или в печатном – за счёт гражданина).

В связи с этим помимо изменения текущего регионального законодательства объективно необходимым видится принятие нового закона Тверской области, предметом которого должны выступать правоотношения по реализации права граждан на экологическую информацию. Этот закон должен содержать: определение данного вида информации, механизм её получения, сроки предоставления отдельных видов информации, критерии и т. п. Опыт наличия подобного

нормативного акта уже приводился в работе, кроме того, нормативной базы в виде федерального законодательства объективно недостаточно для реализации прав граждан.

Резюмируя вышеизложенное, хотелось бы отметить, что данные корректировки и нововведения создадут достаточную юридическую основу для реализации права граждан на информацию о состоянии окружающей среды и одновременно повысят статус Тверской области, в том числе в сфере экологии.

Список литературы

1. Архипов А.М. Реальные гарантии права граждан РФ на экологическую информацию // Правовые вопросы связи. 2009. № 2. С. 22 – 24.
2. Васильева М.И. Эколоγο-информационные правоотношения: объект, субъекты, принципы // Законодательство и экономика. 2009. № 9, 10
3. Гончаров В.В. Обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации как перспективный приоритетный национальный проект // Юрист. 2010. N 5. С. 58 – 64.
4. Ежегодное послание Президента РФ Федеральному собранию (полная версия) // URL: <http://www.1tv.ru/news/other/166075>
5. Злотникова Т.В. Природоохрана России. Эколоγο-правовой и социально-политический взгляд на 20-летие // Экологическое право. 2010. N 2. С. 13 – 22.
6. Концепция формирования экологической культуры населения Санкт-Петербурга//URL: <http://www.gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/ecology/conc>
7. Матвеева Е.В. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в России и Германии: вопросы терминологии // Экологическое право. 2010. N 2. С. 22 – 27.
8. Мисник Г.А. Право на доступ к экологической информации // Журн.рос. права. 2007. № 2
9. Хлуденева Н.И. Основные направления совершенствования системы экологического законодательства // Журн. рос.права. 2010. № 4. С. 21 – 28.

**PROBLEMS OF REALIZATION OF THE RIGHT OF CITIZENS
TO THE INFORMATION ON THE STATE OF ENVIRONMENT
AT SUBFEDERAL LEVEL**

К.Е. Nikonov

Tver State University

The Article is the analysis of the problems arising in sphere of legal regulation of relationship on granting to citizens of the ecological information on regional level. During a narration juridiko-technical features of the character of statutory acts of subjects of the Russian Federation are illustrated – positive and negative (with accentuation of attention to corresponding certificates of the Tver region), offers on legislation perfection are formulated.

Keywords: *information on a state of environment, the ecological information, regional legislation, ecological law.*

Об авторе:

НИКОНОВ Кирилл Евгеньевич - студент V курса юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: kirill-nik@mail.ru.