

УДК 349.6:342

DOI: 10.17223/22253513/23/14

**В.Г. Мельникова**

## **ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ДОСТОВЕРНУЮ ИНФОРМАЦИЮ О СОСТОЯНИИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

*В статье рассматриваются современное состояние и перспективы совершенствования правового механизма реализации права граждан на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды в свете развития института открытых данных. Полученные результаты позволили поставить вопрос о необходимости на законодательном уровне закрепить обязанность органов государственной власти публиковать имеющуюся у них информацию о состоянии окружающей среды в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в формате открытых данных. Ключевые слова: открытые данные, право на информацию о состоянии окружающей среды, экологические права граждан.*

Право на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды закреплено в Конституции РФ (ст. 42) [1]. В ст. 3 ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [2] в числе принципов охраны окружающей среды указаны «соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством». Таким образом, в нормативно-правовых актах Российской Федерации закреплены соответствующие современным международным стандартам принципы обеспечения прав граждан на информацию о состоянии окружающей среды и на участие граждан в принятии экологически значимых решений. Необходима более детальная регламентация в отечественном законодательстве механизмов реализации рассматриваемых прав с учетом современных возможностей, обусловленных в том числе развитием информационного общества.

На международном уровне современные стандарты правового регулирования в сфере обеспечения прав граждан на получение информации о состоянии окружающей среды и участия граждан в принятии экологически значимых решений нашли закрепление в принципе 10 «Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию»: экологические вопросы рассматриваются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек имеет соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которой располагают государственные органы, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации [3].

Эти положения получили развитие в Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции) [4]. В 1998 г. в данной Конвенции были не только сформулированы основные положения об обязанностях органов государственной власти предоставлять гражданам информацию о состоянии окружающей среды, но и предусмотрена публикация экологической информации в электронных базах данных, являющихся легкодоступными для общественности через публичные сети связи. Таким образом сформулирована задача обеспечения их доступности. Примечательно, что именно экологическая информация стала тем видом информации, доступности которой для граждан уделено значительное внимание в международных документах. В Государственном докладе Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2013 году» отражена работа по присоединению Российской Федерации к Орхусской конвенции [5]. На уровне ЕС принята Директива 2003/4/EG О доступе общественности к информации об окружающей среде [6]. Она гарантирует доступ общественности к информации об окружающей среде, имеющейся у государственных органов, как по запросу, так и при активном распространении. Директивой регламентируются правила ответов на запросы граждан, ограничиваются случаи, в которых возможен отказ от предоставления информации, сроки ответов на запросы. При этом также предусматривается, что государственные службы прилагают усилия к тому, чтобы информация была доступна в воспроизводимой форме и в электронном виде.

Второй блок норм посвящен регламентации активного распространения экологической информации государственными органами. Установлен минимальный перечень сведений, доступность которых должна быть обеспечена в электронной форме. Он включает в себя: тексты международных договоров, конвенций или соглашений, а также политик, планов и программ; отчеты о прогрессе, достигнутом в реализации указанных документов; отчеты о состоянии окружающей среды; данные мониторинга деятельности, которые могут оказать влияние на окружающую среду; лицензии (разрешения) на виды деятельности, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду; результаты исследований переносимости и оценки рисков. Другая информация размещается при наличии необходимых ресурсов. Страны ЕС должны обеспечивать актуальность, полноту и сопоставимость размещаемой информации.

Имплементация данной директивы в ФРГ была осуществлена путем принятия или изменения 18 земельных (региональных) и федеральных нормативно-правовых актов. В Законе об экологической информации (*Umweltinformationengesetz*) [7] конкретизированы виды информации, относящейся к экологической; круг субъектов, обязанных обеспечивать доступ к ней; способы предоставления информации и способы защиты права на получение экологической информации. При этом предусматривается, что такая информация должна распространяться в понятной форме, легко доступных форматах, в том числе в электронной форме.

Таким образом, можно констатировать, что для современного международного, европейского и российского права общей чертой является развитие

и совершенствование правового механизма реализации права граждан на доступ к достоверной информации о состоянии окружающей среды с учетом процессов формирования информационного общества.

Наряду с развитием экологического законодательства в последние годы актуальной задачей стало обеспечение открытости органов государственной власти. В Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р [8], закреплены основные принципы открытости федеральных органов исполнительной власти, задачи и механизмы (инструменты) их реализации и содержится система стратегических ориентиров в области обеспечения открытости и прозрачности государственного управления, подотчетности и подконтрольности власти гражданскому обществу и формирования эффективного диалога федеральных органов исполнительной власти с гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом. Для обеспечения открытости предусматривается необходимость решения ряда задач, в числе которых, в частности, указаны:

- совершенствовать технологии предоставления и разъяснения информации путем расширения способов и форм ее получения разными пользователями и группами пользователей, обеспечивая при этом возможность выбора удобного формата, доступность, простоту, понятность и визуализацию предоставленной информации;

- повышать доступность открытых государственных данных для использования гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом, в том числе для повторного использования, обеспечивая свободный доступ в информационно-телекоммуникационной сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах федеральных органов исполнительной власти, без каких-либо ограничений на их безопасное использование;

- совершенствовать процессы публикации и инфраструктуру открытия данных, определяя приоритеты их формирования и раскрытия с учетом их ценности для общества и затрат на открытие, в том числе на основе обратной связи с пользователями, выявляя и распространяя передовой опыт раскрытия государственных данных, повышая качество опубликованных данных, переводя их в более удобные форматы, добавляя описания (классификацию) и интегрируя (связывая) данные из разных наборов.

В связи с этим представляется актуальным исследование и использование возможностей института открытых данных в целях совершенствования механизма реализации права граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Ежедневно государственные органы, граждане, бизнес-структуры используют в своей работе огромный массив информации, которая в силу различных причин не всегда бывает легко доступна. В связи с чем основной целью публикации открытых данных является упрощение доступа к информации, в которой нуждается современное общество. В 2013 г. в Лох-Эрне была принята Хартия открытых данных «Группы восьми» [9]. Данная инициатива направлена на увеличение уровня открытости и прозрачности государственного управления с целью повышения его эффективности, предоставление гражда-

нам большего количества информации, обеспечивая при этом предоставление информации в легкодоступной форме, в машиночитаемых форматах. Это должно способствовать развитию различных сервисов, позволяющих гражданам получать имеющуюся у государственных органов информацию в удобной форме. В Хартии определены принципы обеспечения доступа к открытым данным: 1) открытые данные по умолчанию; 2) качество и количество; 3) использование всеми; 4) опубликование данных для оптимизации управления; 5) опубликование данных для инноваций.

В Российской Федерации ведется системная работа по размещению имеющейся у государственных органов информации в формате открытых данных. Принят ряд методических документов, созданы федеральный и региональные порталы открытых данных. Выработано следующее определение: открытые данные (англ. open data) – данные в свободном доступе, предоставляемые органами государственной власти и (или) местного самоуправления Российской Федерации, представленные в машиночитаемом формате и раскрывающие деятельность органа власти в рамках исполнения им своих функций. Все данные, признаваемые открытыми, подлежат публикации в открытых источниках с целью обеспечения доступа к ним и дальнейшего свободного использования со стороны внешних технических средств [10]. Размещение открытых данных должно способствовать созданию удобных для граждан сервисов, основанных на размещенной информации. Очевидно, что сервисы, обеспечивающие граждан достоверной информацией об экологической информации в местах их проживания, будут востребованы.

Вместе с тем существует недостаточная определенность в отношении состава сведений, подлежащих опубликованию в формате открытых данных, периодичности их публикации и обновления. В утвержденных Правительством РФ Перечнях [11] информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет в форме открытых данных, указаны следующие виды экологической информации: наименования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия в области экологической экспертизы; план проведения государственной экологической экспертизы на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; информация о результатах проведения государственной экологической экспертизы на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; государственный лесной реестр (в отношении лесов, расположенных в границах территории субъектов Российской Федерации); наименования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия в области охраны и использования объектов животного мира; государственный охотхозяйственный реестр.

Анализ портала открытых данных показывает, что пока не все из указанных данных представлены в формате открытых данных. Также анализ указанных перечней и размещенных на порталах органов государственной власти пакетов открытых данных позволяет сделать вывод о том, что наибольшее внимание уделяется первоочередному раскрытию информации о дея-

тельности органов государственной власти, в том числе и о деятельности органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды. Кроме того, представляется необходимым проанализировать и обсудить в рамках общественной дискуссии состав информации, имеющейся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления, которая может представлять интерес для граждан, институтов гражданского общества, и внести изменения в состав подлежащих опубликованию сведений. Важно отметить, что именно в сфере охраны окружающей среды значительный интерес для общества представляет не только информация о деятельности органов государственной власти, но и та информация, которая имеется в распоряжении органов государственной власти. Прежде всего, речь идет, конечно, об информации о состоянии окружающей среды и об объемах негативного воздействия на окружающую среду в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Безусловно, достоверная информация о состоянии окружающей среды имеет большое значение для реализации гражданами своих экологических прав, деятельности общественных экологических объединений. Значительные объемы информации находятся в распоряжении органов государственной власти, и актуальной задачей является решение вопроса о том, какие сведения должны раскрываться в форматах, обеспечивающих возможность их автоматической обработки. При этом необходимо детально проработать критерии разграничения сведений, которые могут быть отнесены к различным видам конфиденциальной информации, с тем, чтобы избежать необоснованного исключения представляющих общественный интерес сведений из состава информации, размещаемой в формате открытых данных.

В силу большой общественной значимости информации о состоянии окружающей среды в целях совершенствования механизма реализации права граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды предлагается на законодательном уровне закрепить обязанности органов государственной власти размещать имеющуюся у них информацию о состоянии окружающей среды в формате открытых данных в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

#### *Литература*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.08.2014).
2. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об охране окружающей среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2016).
3. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992 // Международное публичное право: сб. документов. М.: БЕК, 1996. Т. 2. С. 135–138.
4. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Заключена в г. Орхус 25.06.1998 г. // СПС «КонсультантПлюс».
5. Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2013 году» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates / [http:// data.europa.eu/eli/dir/2003/4/oj](http://data.europa.eu/eli/dir/2003/4/oj)

7. Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643). URL: [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/uig\\_2005/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/uig_2005/gesamt.pdf)

8. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 03.02.2014).

9. Хартия открытых данных «Группы восьми»: принята на саммите «Группы восьми» (G8) в Лох-Эрне (Великобритания), июнь 2013 [Электронный ресурс] // Сайт Открытого Правительства [http:// открытыеданные.большоеправительство.рф/documents/](http://открытыеданные.большоеправительство.рф/documents/) (дата обращения: 15.09.2016).

10. Открытые данные [Электронный ресурс]. URL: [http:// opendata.open.gov. ru/ upload/iblock/646/646bb50aa4254f608df79dc79b226d33.pdf](http://opendata.open.gov.ru/upload/iblock/646/646bb50aa4254f608df79dc79b226d33.pdf)

11. Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2013 № 1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.07.2013).

Melnikova V.G. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

## OPEN SOURCE DATA IN THE MECHANISM FOR IMPLEMENTING THE RIGHT OF CITIZENS TO TRUE INFORMATION ABOUT THE ENVIRONMENTAL CONDITIONS

Key words: open source data, right to information about the environmental conditions, ecological rights of citizens.

The article deals with the current state and prospects for improving legal mechanism for implementation of the right of citizens to information about environmental conditions in the light of development of the open data institute. The research was done on the basis of methodology of a system approach with the use of vertical and horizontal methods in comparative law research. Modern tendencies in the development of the mechanism for implementing the right of citizens to reliable information about environmental conditions are examined on the basis of the analysis of international legal acts (The Aarhus convention, the Charter of open data of the Group of eight) and legislation of Germany.

The general tendency towards increasing the level of openness of public authorities and local governments is traced. Specificity of ecological information is revealed since not only information on activity of public authorities, but information about environmental conditions available for public authorities in considerable volumes is of serious public interest. The results of the examination of Russian legislation and subordinate normative legal acts stress the need to fix the obligation of public authorities to publish the information on environmental conditions in a format of open data in the Internet. Such an obligation shall be entrenched in legislation.

## References

1. Russian Federation. (n.d.) *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993)* [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993)]. [Online] Available from: <http://www.pravo.gov.ru>. (Accessed: 1st August 2014).

2. Russian Federation. (2002) *Federal'nyy zakon ot 10.01.2002 № 7-FZ (red. ot 03.07.2016) "Ob okhrane okruzhayushchey sredy"* [Federal Law No. 7-FZ of January 10, 2002 (Edited on July 3, 2016) "On Environmental Protection"]. [Online] Available from: <http://www.pravo.gov.ru>. (Accessed: 4th July 2016).

3. Bekyashev, K.A. & Khodakov, A.G. (eds) *Mezhdunarodnoe publichnoe pravo* [International Public Law]. Vol. 2. Moscow: BEK. pp. 135–138.

4. *Mezhdunarodnoe pravo. (1998) Konventsiya o dostupe k informatsii, uchastii obshchestvennosti v protsesse prinyatiya resheniy i dostupe k pravosudiyu po voprosam, kasayushchimsya okruzhayushchey sredy. Zaklyuchena v g. Orkhus 25.06.1998 g.* [Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in

Environmental Matters. Concluded in Aarhus on June 25, 1998]. [Online] Available from: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=6223#0>.

5. Ministry of Natural Resources of Russia. (2013) *Gosudarstvennyy doklad Minprirody Rossii "O sostoyanii i ob okhrane okruzhayushchey sredy Rossiyskoy Federatsii v 2013 godu"* [State report of the Ministry of Natural Resources of Russia "On the state and on the protection of the environment of the Russian Federation in 2013"]. [Online] Available from: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=641750#0>.

6. EU. (2003) *Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates* [Directive 2003/4 / EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313 / EEC]. [Online] Available from: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/4/oj>.

7. *Bundesgesetzblatt (BGBl)*. (2014) Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643) [Environmental information law in the version of the notice of 27 October 2014 (BGBl. I pp. 1643)]. [Online] Available from: [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/uig\\_2005/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/uig_2005/gesamt.pdf).

8. Russian Federation. (2014) *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 30.01.2014 № 93-r "Ob utverzhdenii Kontseptsii otkrytosti federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti"* [Order No. 93-r of the Government of the Russian Federation of January 30, 2014, "On the Approval of the Concept of Openness of Federal Executive Bodies"]. [Online] Available from: <http://www.pravo.gov.ru>. (Accessed: 3rd February 2014).

9. The Open Government website. (2013) *Khartiya otkrytykh dannykh "Gruppy vos'mi": prinyata na sammite "Gruppy vos'mi" (G8) v Lokh-Erne (Velikobritaniya), iyun' 2013* [The G8 Open Data Charter: adopted at the Group of Eight (G8) Summit in Loch Ern (UK), June 2013]. [Online] Available from: <http://otkrytyedannye.bol'shoepravitel'stvo.rf/documents/>. (Accessed: 15th September 2016).

10. The Open Government website. (n.d.) *Otkrytye dannye* [Open data]. [Online] Available from: <http://opendata.open.gov.ru/upload/iblock/646/646bb50aa4254f608df79dc79b226d33.pdf>.

11. Russian Federation. (2013) *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 10.07.2013 № 1187-r "O Perechnyakh informatsii o deyatel'nosti gosudarstvennykh organov, organov mestnogo samoupravleniya, razmeshchaemoy v seti 'Internet' v forme otkrytykh dannykh"* [Decree No. 1187-r of the Government of the Russian Federation dated by July 10, 2013, "On Lists of Information on the Activities of State Bodies and Local Governments Placed in the Internet in the Form of Open Data"]. [Online] Available from: <http://www.pravo.gov.ru>. (Accessed: 20th July 2013).