

ПРОБЛЕМЫ ЧАСТНОГО ПРАВА

УДК 349.6:342

DOI: 10.17223/22253513/21/13

Е.С. Болтанова, В.Г. Мельникова

ПРАВО НА ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ ИНФОРМАЦИЮ В УСЛОВИЯХ ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье на основе анализа положений международного и российского права, определяющих механизмы реализации прав граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, и участия общественности в принятии экологически значимых решений рассматриваются направления совершенствования данных механизмов в условиях развития информационного общества, повышения уровня открытости органов государственной власти.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, экологические права, экологическая информация, информационная открытость.

В настоящее время актуальной является задача обеспечения широкого участия граждан и общественных объединений в принятии управленческих решений. Развиваются различные формы общественного контроля и обеспечения открытости государственного управления¹. Значительные усилия предпринимаются государством для повышения открытости органов государственной власти. Особый интерес представляет решение данных задач применительно к сфере экологического управления. Осуществление прав граждан на участие в принятии экологически значимых решений регулируется большим количеством нормативно-правовых актов как международного, так и российского уровня. Формы и механизмы общественного участия могут быть различными. Базовыми стратегическими документами Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования являются: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. [3], и 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 [4].

Одной из основных задач государственной политики в области экологического развития является в том числе обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности. Представляется целесообразным рассмотреть открывающиеся в связи с информатизацией государст-

¹ См.: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [1], Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.01.2014 г. № 93-р [2].

венного управления возможности совершенствования механизма реализации права граждан на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, закрепленного в ст. 42 Конституции РФ.

В доктрине широко обсуждались проблемы содержания названного конституционного права и пределов его реализации [5, 6, 7]. Однако единый подход к определению круга сведений, предоставление которых должно быть гарантировано, пока не выработан. Возникают практические сложности и с решением вопросов о достаточности и актуальности (своевременности) предоставляемой информации. 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 закреплены в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в качестве основных принципов охраны окружающей среды. Реализация данных правомочий может быть эффективной именно в их взаимосвязи, при наличии доступных и реальных механизмов вовлечения институтов гражданского общества в процесс принятия управленческих решений. Накопленный в международном, зарубежном и российском экологическом праве обширный опыт опосредования механизмов участия общественности в принятии экологически значимых решений нуждается в новом осмыслении в свете происходящей трансформации государственного управления. Как метко отметила Э.В. Талапина, «происходя в обществе, электронная, или цифровая, революция изменяет все общественные институты, в том числе само государственное управление» [8. С. 3]. Совершенствование механизма экологического управления в настоящее время возможно на основе синтеза двух основополагающих концепций: устойчивого развития и открытого государственного управления.

Все более активное вмешательство человека в происходящие в природе процессы зачастую приводит к негативным последствиям для окружающей среды, которые поставили перед учеными задачу разработки модели развития, основанной на разумном сочетании деятельности человека и сохранении природных объектов и природных ресурсов. В связи с этим в 1968 г. был создан Римский клуб – неправительственная международная организация, целью которой было «углубление понимания особенностей развития человечества в эпоху научно-технической революции и способствование привлечению внимания мировой общественности к нарастающему обострению глобальных проблем». Многие представители Римского клуба, объединившего ученых, политических и общественных деятелей из разных стран мира, делали вывод о том, что при сохранении существующих тенденций научно-технического прогресса и экономического развития в первой половине XXI в. произойдет глобальная катастрофа. Исследования, инициированные Римским клубом, способствовали обсуждению глобального развития на межгосударственной основе в рамках ООН [9].

В 1987 г. в докладе комиссии ООН по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее» был поставлен вопрос о необходимости принятия новой концепции устойчивого развития (sustainable development). Устойчивое развитие было определено как «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего развития, но не ставит под угрозу способность будущих поколе-

ний удовлетворять свои собственные потребности. Оно включает в себя два основных понятия – понятие потребностей, (...) понятие ограничения» [10].

Формирование новой модели, позволяющей сбалансированно решать социально-экономические задачи и проблемы в области окружающей среды, было официально провозглашено в 1992 г. в Рио-де-Жанейро на конференции ООН по окружающей среде и развитию. С этого времени термин «устойчивое развитие» получил широкое распространение во многих государствах. В России всплеск научных исследований категории «устойчивое развитие» пришелся на 90-е гг. XX в. Способствовали этому не только принятые международные акты, но и российское законодательство. Например, 14.02.1994 г. Президент РФ подписал указ, утвердивший Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития [11]. Федеральным законом от 19.06.1996 г. № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» было дано определение устойчивого развития как гармоничного развития производства, социальной сферы, населения и окружающей природной среды (ст. 1) [12].

Упомянутые выше Основные положения государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития базируются на документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию.

Открытость экологической информации является одним из основных принципов государственной политики РФ в области экологии¹.

Несмотря на довольно длительное существование в международных документах и российских нормативных правовых актах понятия устойчивого развития и его теоретико-концептуальной разработки в правовой науке, задача гармоничного сочетания трех составляющих природа – общество – хозяйство в России, как и в иных странах, пока не решена. Устойчивое развитие может быть достигнуто через интегрированную реализацию конкретных социальных, экономических, экологических, правовых и иных мероприятий. Устойчивое развитие предполагает гармонизацию публичных и частных интересов, интересов государства и бизнеса, в том числе в сфере строительства, промышленности, энергетики и иных видов хозяйственной деятельности, неизбежно оказывающих влияние на экологическую ситуацию в стране и за ее пределами, ведь загрязнение природы часто имеет трансграничные последствия. В связи этим необходимы эффективные механизмы выражения интересов всех задействованных субъектов, обмена мнениями и обсуждения принимаемых решений. Развитие информационного общества открывает новые перспективы в этом направлении через возможность создания новых механизмов вовлечения заинтересованных субъектов, учета их мнения.

Одним из способов обеспечения устойчивого развития является использование возможностей информационного общества по организации эффективного диалога органов власти с гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом. Как справедливо отмечает Г.В. Выпханова, в современном общественном развитии, находящемся под

¹ См.: Экологическая доктрина Российской Федерации, утв. Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002. № 1225-р [13].

влиянием многих факторов, в том числе объективного процесса глобализации, в последнее время наметилась устойчивая тенденция, выражающаяся в формировании и активном развитии информационного общества, а также в усилении противоречий между экологическими, экономическими и социальными интересами, результатом которых является экологический кризис [14. С. 3]. Осознанию глобальности наступившего экологического кризиса и устраниению его последствий, предупреждению иных отрицательных процессов в окружающей среде от антропогенной деятельности может способствовать эффективное информационное взаимодействие между различными субъектами. Так же как и эффективное и поступательное развитие информационного общества может производиться исключительно на основе взаимодействия государства, предпринимательского сообщества и гражданского общества и на принципах свободного и равного доступа к информации и знаниям.

Не только в России, но и в иных странах проблема экологического кризиса стоит остро. Преобразование природы, которое производит человечество, – неизбежный элемент его развития, научно-технического прогресса. Такие изменения зачастую имеют негативные последствия. В сложном взаимоотношении природа – общество – хозяйство значительная роль принадлежит государству. Формирование государственной политики на основе информационного взаимодействия между государством, физическими и юридическими лицами, общественными движениями может сбалансировать противоположные потребности и способствовать предупреждению и (или) снижению отрицательных последствий для окружающей среды от антропогенной деятельности человека.

При формировании информационного общества стала актуальной проблема обеспечения правовых условий для использования возможностей информационно-коммуникационных технологий в процессе совершенствования системы государственного и муниципального управления, широкого вовлечения институтов гражданского общества в процесс принятия решений, оценки их эффективности. Решение данной проблемы требует коренного пересмотра значительного числа опосредованных правом процедур. Особое значение это имеет для экологического права.

Сложность реализации современных информационно-правовых механизмов в экологической сфере объясняется тем, что основы экологического законодательства были сформированы 10–20 лет назад и не всегда отвечают реалиям стремительно развивающегося в настоящее время в России информационного общества.

Проблема повышения эффективности взаимодействия государства и институтов гражданского общества для достижения оптимального баланса публичных и частных интересов в сфере обеспечения устойчивого развития является сегодня актуальной не только для российской, но и для зарубежной юридической науки. Исследования механизмов электронной демократии, электронного правительства, трансформации политической деятельности при переходе к цифровому обществу ведутся в известных зарубежных научных центрах. Так, совместный проект Немецкого исследовательского общества (DFG) и Швейцарского фонда поддержки научных исследований (FNSNF) «Политическая коммуникация в онлайн-мире» направлен на исследование

изменений в политической коммуникации, которыми сопровождается развитие онлайн-пространства. В целом, по данным D. Arduini, A. Zanfei (University of Urbino Carlo Bo, Italy), проанализировавших публикации по проблемам публичных электронных сервисов за 2000–2010 гг., в настоящее время в связи с развитием методологии и созданием систем открытых данных появляются новые, ранее неизвестные возможности для научных исследований, в том числе в сферах коммуникации, экономики, защиты окружающей среды [15].

В отдельных странах применительно к сфере охраны окружающей среды проводятся исследования механизмов электронного государства (см., например, [16, 17]).

В целях обеспечения эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности, в действующих стратегических документах предусматривается использование следующих механизмов:

- участие бизнес-сообщества, научных и образовательных организаций, общественных объединений и некоммерческих организаций в разработке, обсуждении и принятии решений в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также в природоохранной деятельности;

- участие и учёт законных интересов заинтересованных сторон в процедуре оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, включая стратегическую экологическую оценку, при разработке и утверждении проектов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду и здоровье населения;

- обеспечение публичности информации, содержащейся в декларациях и разрешениях на воздействие на окружающую среду, за исключением сведений, составляющих охраняемую законом тайну;

- повышение информационной открытости промышленных предприятий в части их негативного воздействия на окружающую среду и предпринимаемых мер по снижению такого воздействия, а также развитие добровольных механизмов экологической ответственности организаций с участием государства и переход государственных корпораций к обязательной нефинансовой отчетности в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в соответствии с международными стандартами. Указанная отчетность подлежит аудиту независимыми третьими сторонами и заверяется ими.

Очевидно, что участие общественности в принятии экологоважных решений возможно только на основе информационной открытости государства и его информационного взаимодействия с частными лицами и их объединениями. В Основах государственной политики в области экологического развития предусматриваются следующие механизмы:

- создание и развитие единой автоматизированной государственной системы экологического мониторинга, оснащенной современной измерительной, аналитической техникой и информационными средствами;

- внедрение методов учета негативного воздействия на окружающую среду с использованием инструментальных (автоматизированных) систем;
- обеспечение развития сети наблюдений и программ обработки данных, позволяющих своевременно получать достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Информационно-технические мероприятия в известной степени требуют правового опосредования и закрепления их процедур в нормативных правовых актах, что обеспечит их последовательное и безошибочное внедрение на практике. В то же время названные Основы государственной политики определяют, что достижение стратегической цели политики в области экологического развития обеспечивается решением такой основной задачи, как научное и информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Анализ существующих стратегических документов позволяет сделать вывод о том, что на современном этапе предусматривается использование новых технических возможностей для совершенствования в первую очередь механизмов сбора и обмена информацией о состоянии окружающей среды между органами государственной власти и обеспечением публичности информации об осуществляемом и планируемом воздействии на окружающую среду. Реализация концепции открытого государственного управления требует перехода от предоставления информации по запросам заинтересованных субъектов к раскрытию (опубликованию) органами государственной власти информации о состоянии окружающей среды и осуществляемому негативно-му воздействию на нее, прежде всего в сети Интернет. Представляется необходимым также в ближайшее время обеспечить реализацию принципа открытости государственного управления в сфере охраны окружающей среды не только путем регламентации порядка предоставления информации о деятельности таких органов, но и путем создания правовых и организационных механизмов, обеспечивающих своевременное предоставление информации о состоянии окружающей среды.

Литература

1. *Федеральный закон от 21.07.2014 212-ФЗ г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»* // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2014).
2. *Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти*, утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р / Собрание законодательства РФ. 2014. № 5. Ст. 547.
3. *Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года*, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. // СПС «КонсультантПлюс».
4. *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. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7561.
5. *Выпханова Г.В.* Правовая категория «экологическая информация»: дискуссионные вопросы // Экологическое право. 2008. № 3. С. 4–14.
6. *Хлуденева Н.И.* Правозащитный потенциал Орхусской конвенции // Судья. 2015. № 9. С. 46–50.

7. Боголюбов С.А. Толкование экологических положений Конституции России в связи с ее юбилеем // Экологическое право. 2013. № 3. С. 2–11.
8. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). М.: Юриспруденция, 2015. 192 с.
9. Коптюг В.А., Матросов В.М., Левашов В.К., Демянко Ю.Г. Устойчивое развитие цивилизации и место в ней России: проблемы формирования национальной стратегии // Устойчивое развитие: Россия, Сибирь, Байкальский регион. Новосибирск, 1998. С. 12–14.
10. Наше общее будущее. М., 1989.
11. Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 6. Ст. 436.
12. Федеральный закон от 19.06.1996 г. № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 26. Ст. 3080; 2000. № 2. Ст. 151.
13. Экологическая доктрина Российской Федерации, утв. Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002. № 1225-р // Собрание законодательства РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.
14. Выпханова В.Г. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 62 с.
15. Arduini D., Zanfei A. An overview of scholarly research on public e-services? A meta-analysis of the literature // Telecommunications Policy, 2014. June–July. Vol. 38, Issues 5–6. P. 476–495.
16. Garcia-Sanchez I.-M., Rodriguez-Dominguez L., Frias-Aceituno J.-V. Evolutions in E-governance: Evidence from Spanish local governments // Environmental Policy and Governance 2013. September. Vol. 23. Issue 5. P. 323–340.
17. Alathur S., Ilavarasan P.V., Gupta M.P. Citizen participation and effectiveness of e-petition: Sutharyakeralam – India // Transforming Government: People, Process and Policy. 2012. Vol. 6, Issue 4. P. 392–403.

Boltanova Elena S., Melnikova Valentina G. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

THE RIGHT TO ECOLOGICAL INFORMATION IN THE CONTEXT OF GOVERNMENT CONTROL OPENNESS

Key words: environmental protection, ecological rights, ecological information, informational openness.

The increase of the level of government control openness has a particular importance for the sphere of ecological management. The informatization of government control opens the possibilities for development of the mechanism for realization of the rights of citizens to true information about environmental conditions. These possibilities can be used to ensure the effectiveness of involvement of citizens, civic associations, non-profit organizations and business communities in solving the questions of environmental protection and ecological security. The development of the above mechanism stipulates the need to combine the provisions of the Concept of Sustainable Development and the Concept of State Bodies Openness.

The problem of ensuring legal conditions for the use of information and communication technologies in the development of the system of state and municipal administration, wide involvement of civic institutions in the process of decision making and assessment of their effectiveness has become an actual one. The solution of the given problem requires a complete reconsideration of the significant number of indirect legal procedures. It is of special importance for ecological law. Effective participation of citizens in adoption of ecologically important decisions is possible on the basis of informational openness of the state and its informational collaboration with private persons and their associations.

In the context of environmental protection it is necessary for the state bodies to ensure the disclosure of information about their activities; the disclosure and publication (e.g. in Internet) of information about environmental conditions and negative impact on the environment upon the request of the involved subjects. It is necessary to ensure the realization of the principle of government control openness in the sphere of environmental protection not only regulating the order of information disclosure about the activities of such bodies but establishing both legal and organizational mechanisms which can guarantee time-sensitive information about the environmental conditions.

References

1. The Russian Federation. (2014) *Federal Law 212-FZ of July 21, 2014, On the principles of social control in the Russian Federation*. [Online] Available from: <http://www.pravo.gov.ru>. (Accessed: 22th July 2014). (In Russian).
2. The Russian Federation. (2014) Concept 93-p of openness of the federal bodies of executive authority approved by the Russian Government of January 30, 2014. *Sobranie zakonodatel'stva RF [The Russian Official Gazette]*. 5. Art. 547. (In Russian).
3. The Russian Federation. (2012a) *Basics of the state policy in the environmental development of the Russian Federation for until 2030, approved by the President of the Russian Federation of April 30, 2012*. [Online] Available from: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=129117>. (In Russian).
4. The Russian Federation. (2012b) The Action Plan to implement the government's policy in the environmental development of the Russian Federation for until 2030, approved by the Russian Federation Government of December 18, 2012 № 2423-p. *Sobranie zakonodatel'stva RF [The Russian Official Gazette]*. 52. Art. 7561.
5. Vypkhanova, G.V. (2008) Pravovaya kategoriya "ekologicheskaya informatsiya": diskussionnye voprosy [The legal category of "environmental information": Debated issues]. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 3. pp. 4-14.
6. Khludeneva, N.I. (2015) Pravozashchitnyy potentsial Orkhusskoy konventsii [Human rights capacity of the Aarhus Convention]. *Sud'ya*. 9. pp. 46-50.
7. Bogolyubov, S.A. (2013) Interpretation of environmental provisions of the constitution of Russia in connection with the jubilee thereof. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 3. pp. 2-11. (In Russia).
8. Talapina, E.V. (2015) *Gosudarstvennoe upravlenie v informatsionnom obshchestve (pravovoy aspekt)* [State management in the information society (legal aspects)]. Moscow: Yurisprudentsiya.
9. Koptuyug, V.A., Matrosov, V.M., Levashov, V.K. & Demyanko, Yu.G. (1998) *Ustoychivoe razvitiye: Rossiya, Sibir', Baykal'skiy region* [Sustainable Development : Russia, Siberia, Lake Baikal]. Novosibirsk: SB RAS. pp. 12-14.
10. World Comission on environment and Dvelopment. (1989) *Nashe obshchee budushchee* [Our Common Future]. Translated from English by S.A. Evteev & R.A. Perelet. Moscow: Progress.
11. The Russian Federation. (1994) Presidential Decree 236 of February 4, 1994, On the Russian Federation strategy on environmental protection and sustainable development. *Sobranie aktov prezidenta i pravitel'stva RF* [Collected Acts of the President and the Government of the Russian Federation]. 6. Art. 436. (In Russian).
12. The Russian Federation. (1996) Federal Law № 78-FZ of June 19, On the Fundamentals of state-regulated control of socio-economic development of the Russian North. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [The Russian Official Gazette]. 26. Art. 3080; 2000.
13. The Russian Federation. (2002) Ecological Doctrine of the Russian Federation approved by Resolution № 1225-r of the Russian Government dated by August 31, 2002. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [The Russian Official Gazette]. 36. Art. 3510.
14. Vypkhanova, V.G. (2009) Pravovye problemy informatsionnogo obespecheniya prirodopol'zovaniya i okhrany okruzhayushchey sredy [Legal problems of the ERM information support]. Abstract of Law Doc. Dis. Moscow.
15. Arduini, D. & Zanfei, A. (2014) An overview of scholarly research on public e-services? A meta-analysis of the literature. *Telecommunications Policy*. 38(5–6). pp. 476-495. DOI: 10.1016/j.telpol.2013.10.007
16. Garcia-Sanchez, I.-M., Rodriguez-Dominguez, L. & Frias-Aceituno, J.-V. (2013) Evolutions in E-governance: Evidence from Spanish local governments. *Environmental Policy and Governance*. 23(5). pp. 323-340. DOI: 10.1002/eet.1622
17. Alathur, S., Ilavarsan, P.V. & Gupta, M.P. (2012) Citizen participation and effectiveness of e-petition: Sutharyakeralam – India. *Transforming Government: People, Process and Policy*. 6(4). pp. 392-403. DOI: 10.1108/17506161211267536