

Министерство образования и науки Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт
Кафедра «Теория и история государства и права»**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**Правовые аспекты информационного обеспечения
природопользования и охраны окружающей среды**

Направления 40.04.01. Юриспруденция

Студентка гр. 63821/5
Костяная Дарья Александровна

Санкт-Петербург
2016

Министерство образования и науки Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт
Кафедра «Теория и история государства и права»**

Работа допущена к защите
Зав. кафедрой «Теория и
история государства и права»
_____ В.Н. Снетков
_____ 2016 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**Тема: Правовые аспекты информационного обеспечения
природопользования и охраны окружающей среды**

Направления 40.04.01. Юриспруденция

Выполнила
студентка гр. 63821/5 _____ Д.А. Костяная

Научный руководитель _____ д.полит.н., проф.,
зав. каф. «ГиИГП»
В.Н. Снетков

Санкт-Петербург
2016

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ИНСТИТУТОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА.....	7
1.1. Право природопользования: понятие, содержание и виды.....	7
1.2. Понятие, объекты и принципы охраны окружающей среды.....	13
2. ОСНОВЫ ИНФАРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	21
2.1. Понятие и источники экологической информации.....	21
2.2. Сбор, накопление, распространение и доступ к экологической информации. Правовые ограничения доступа к экологической информации.....	29
3. ПРАВОВЫЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФАРМАЦИООНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	35
3.1. Современное состояние правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.....	35
3.2. Нормативные основы правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.....	43
3.3. Совершенствования правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.....	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	60
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	64
РЕФЕРАТ И КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.....	74

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы настоящей работы обусловлена, прежде всего, тем, что в последнее время одной из устойчивых тенденций, которые наметились в современном общественном развитии, является тенденция формирования и активного развития информационного общества в экологической сфере. Рост количества экологических проблем, недостаточность внимания к проблемам природопользования и охраны окружающей среды в критических ситуациях все чаще приводит к возникновению чрезвычайных ситуаций как природного, так и техногенного характера. В сложившейся ситуации особую важность представляет информационная открытость органов власти, бизнеса и общества, что, в свою очередь, становится возможным при условии гарантированности государством реального доступа к экологической информации и принятии на ее основе необходимых решений. Между тем, нельзя не отметить, что обеспечение эффективного правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды является недостаточным, что обусловлено существующей фрагментарностью, противоречиями и пробелами действующего экологического законодательства. Тем не менее, существующие потребности органов власти, бизнеса и общества в экологической информации наряду с информационной сущностью экологического права вызывают необходимость информационного обеспечения правовыми средствами природопользования и охраны окружающей среды. Исходя из этого, формирование эффективных механизмов информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды требует создания теоретических основ, системы законодательства в области экологической информации и его соответствующего применения.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.

Предметом исследования является совокупность правовых норм, регулирующих информационное обеспечение природопользования и охраны окружающей среды, практика (в том числе судебная) их применения, а также теоретические суждения исследователей, касающиеся изучаемых вопросов.

Цель настоящей работы заключается в рассмотрении правовых аспектов информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды с учетом современного отечественного законодательства и практики его применения, а также выработка предложений по совершенствованию действующего законодательства в рассматриваемой сфере.

В соответствии с целью исследования определены следующие задачи, решение которых составляет содержание данной работы:

- 1) раскрыть понятие, содержание и виды права природопользования;
- 2) рассмотреть понятие, объекты и принципы охраны окружающей среды;
- 3) проанализировать понятие и источники экологической информации;
- 4) изучить сбор, накопление, распространение и доступ к экологической информации, а также правовые ограничения доступа к экологической информации;
- 5) охарактеризовать современное состояние правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды;
- 6) определить нормативные основы правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды;
- 7) исследовать вопросы совершенствования правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.

Нормативно-правовую базу исследования составили Конституция Российской Федерации; Земельный кодекс Российской Федерации; Лесной кодекс Российской Федерации; Федеральный закон «Об охране окружающей

среды»; Закон Российской Федерации «О государственной тайне»; постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», а также другие нормативно-правовые акты.

Теоретическую основу исследования составили труды таких авторов как С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, В.К. Быковский, Г.В. Выпханова, И.М. Журавский, О.И. Крассов, М.Н. Малеина, Л.А. Мельник, Г.А. Мисник, Г.Н. Полянская, А.А. Попов, А.Ю. Пуряева, О.В. Шадрина, и ряд других.

Методологическую основу исследования составляют общенаучный метод познания, предполагающий объективный, всесторонний анализ фактического материала. Из числа общенаучных методов применяется системный подход и средства анализа и синтеза, из частнонаучных – формально-юридический, сравнительно-правовой, проблемно-теоретический, методы научного познания и др.

Практическое значение работы заключается в том, что сделанные в ней выводы могут быть использованы при дальнейшем исследовании правовых аспектов информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды, а также в практической деятельности субъектов соответствующих правовых отношений.

Структура настоящего исследования состоит из трех глав, введения, заключения и списка используемой литературы. Каждая глава состоит из параграфов, посвященных отдельным изучаемым вопросам, призванных отразить логику изложения материала и облегчить систематическое восприятие работы.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ИНСТИТУТОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

1.1 Право природопользования: понятие, содержание и виды

Природопользование – это любые виды воздействия на окружающую среду, осуществляемые природопользователями (юридическими и физическими лицами) для достижения своих хозяйственных целей или удовлетворения иных потребностей общества. Право природопользования может осуществлять как непосредственно собственник природного ресурса в виде его хозяйственной или иной эксплуатации, так и иные физические или юридические лица, которым такое право было передано собственником.

Содержание правоотношения природопользования определяется совокупностью прав и обязанностей субъектов соответствующего правоотношения. Так, права и обязанности землепользователей определены Земельным Кодексом Российской Федерации, пользователей недрами – Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»¹, пользователей объектами животного мира – Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»², лесопользователей – Лесной Кодекс Российской Федерации, и др.

В настоящее время право природопользования может быть подразделено на следующие виды:

1) в зависимости от объекта природы: право землепользования; право недропользования; право водопользования; право пользования атмосферой; право лесопользования; право пользования растительным миром вне лесов; право пользования животным миром;

2) в зависимости от срока пользования: бессрочное; долгосрочное; краткосрочное;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.03.1995. – № 10. – Ст. 823

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.04.1995. – № 17. – Ст. 1462

3) в зависимости от способа использования: реализовываемое с изъятием природного ресурса из природной среды и без изъятия;

4) в зависимости от требования по наличию разрешительной документации: право общего, специального и ограниченного природопользования. При этом следует отметить, что данная классификация видов природопользования имеет важное юридическое значение.

Общее природопользование осуществляется гражданами бесплатно и без разрешений для удовлетворения собственных нужд, не связанных с получением экономической выгоды. Общее природопользование связано с реализацией естественного права каждого на благоприятную окружающую среду, которое гарантировано Конституцией Российской Федерации и непосредственно закреплено в природоресурсном законодательстве с указанием в случае необходимости пределов и условий общего пользования природными ресурсами. Так, например, как следует из части 1 ст. 11 Лесной Кодекс Российской Федерации, сущность публичного лесного сервитута охватывает в себе правомочие бесплатно и свободно находиться в лесах и правомочие для своих нужд производить сбор и заготовку дикорастущих лесных ресурсов. Использование леса в этом случае происходит без предоставления лесного участка часть 1 ст. 24 Лесного Кодекса Российской Федерации.¹ Вместе с тем, как считает М.Н. Малеина, невозможно нивелировать содержание права граждан находиться в лесах лишь к возможности производить сбор и заготовку дикорастущих грибов, ягод, плодов, иных пригодных для применения в пищу лесных ресурсов, а также не древесных лесных ресурсов², так как правомочие бесплатно и свободно находиться в лесах включает в себя и возможность пребывания граждан в лесах с целью отдыха, туризма, спортивных занятий. Пользователи имеют

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 11.12.2006. – № 50. – Ст. 5278

² Малеина М.Н. Публичный лесной сервитут / Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 6. – С. 45-47.

право и возможность осуществлять велосипедные, лыжные, пешеходные прогулки, устраивать игры, организовывать пикники, наблюдать за жизнедеятельностью насекомых и птиц, проводить фото- и видеосъемку, заниматься изобразительным искусством. Продолжительность пребывания не ограничено Лесного Кодекса Российской Федерации, однако подчинена указанным целям пребывания в лесу. Правомочие бесплатно и свободно находиться в лесах, главным образом, означает использование леса в качестве экологической системы. Второе правомочие означает возможность бесплатно, свободно, для собственных нужд производить сбор и заготовку пищевых лесных ресурсов, а также недревесных лесных ресурсов. Это мнение согласуется со ст. 221 Гражданского Кодекса Российской Федерации¹ об обращении в собственность общедоступных для сбора вещей. Правомочие осуществлять заготовку и сбор дикорастущих лесных ресурсов для собственных нужд подразумевает эксплуатацию леса как природного ресурса. При этом следует согласиться с мнением В.К. Быковского о том, что режим нахождения граждан в лесу имеет ряд существенных отличий от режима употребления лесов для рекреационной деятельности, так как, в частности, при реализации рекреационной деятельности допускается сооружение временных построек на лесных участках и осуществление их благоустройства, сооружение спортивных, физкультурно-оздоровительных и спортивно-технических сооружений части 2 ст. 41 Лесного Кодекса Российской Федерации².

Специальное употребление земель, недрами, водами, лесами и другими природными ресурсами связано, как правило, с удовлетворением экономических интересов общества, отдельных юридических и физических лиц. Специальное природопользование характеризуется тем, что, во-первых, для выполнения определенного вида деятельности требуется получить

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.1994. – №32. – Ст.3301

² Быковский В.К. Правовое регулирование использования лесов на землях лесного фонда: автореф. дисс. к. ю. наук. – Каз.: Изд-во КГУ. – 2008. – 26 с.

разрешение (лицензию); во-вторых, оно осуществляется за плату; в-третьих, право пользования природным ресурсом в границах специально отведенного для этого участка должно быть документально закреплено. Так, например, в соответствии со ст. 11 Закона Российской Федерации «О недрах»¹ предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Лицензионный порядок предоставления недр в пользование – это строгая процедура, закреплённая в законодательстве и позволяющая компаниям получать право на пользование недрами и непосредственно осуществлять освоение полезных ископаемых². При этом в ч. 1 ст. 12 Закона Российской Федерации «О недрах» перечислены сведения, которые должны содержаться в лицензии на право пользования недрами. В их числе сведения о пользователе недр; сроки действия лицензии; сведения о платежах за пользование недрами; условия выполнения требований к охране недр и окружающей природной среды, безопасному ведению работ, и т.д. Печень таких сведений является закрытым. Кроме того, наряду с Законом Российской Федерации «О недрах», требования к условиям, которые должны включаться в лицензию, содержатся в п. 8 Положения о порядке лицензирования права пользования недрами. Большая часть установленных Положением о порядке лицензирования права пользования недрами требований повторяет условия, перечисленные в ст. 12 Закона Российской Федерации «О недрах», однако оно также причисляет к обязательным, во-первых, условия продления срока действия лицензии, а, во-вторых, объёмы и виды сбрасываемых в недра отходов производства и промышленных сточных вод. В настоящее время плата за негативное воздействие на окружающую среду осуществляет

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.03.1995. – № 10. – Ст. 823

² Ламерт Д.А. Особенности процедуры предоставления права пользования земельным участком над недрами с целью геологоразведки и добычи полезных ископаемых. // Журнал Земельное право. – 2015. – № 3. – С. 69-71.

компенсационную, стимулирующую и экономическую функции. Так, выполнение компенсационной функции обусловлено тем, что взимание платежей за загрязнение направлено, в первую очередь, на компенсацию издержек, связанных с экологическим ущербом. Стимулирующая функция экологических платежей реализуется в том, что обязанность их внесения побуждает природопользователей сокращать негативное воздействие на окружающую среду, поскольку здесь напрямую затрагиваются имущественные интересы последних. Для того чтобы стимулирующая функция экологических платежей могла реализовываться на практике, в действующем законодательстве заложены следующие инструменты: во-первых, платежи за загрязнение в пределах допустимых нормативов взимаются за счет себестоимости продукции, а платежи за загрязнение сверх установленных лимитов – за счет прибыли предприятия; во-вторых, законом определена прогрессирующая ставка суммы платежей за сверхнормативное воздействие; в-третьих, законодательно предусмотрена возможность зачета затрат, направляемых на финансирование природоохранных мероприятий, в счет экологических платежей за загрязнение. Возможность реализации экономической функции экологических платежей обусловлена тем, что средства от их взимания выступают главным источником финансирования природоохранных мероприятий.

Под сервитутом (от лат. *servitus* – служение вещи) следует понимать право пользования чужой вещью в известном ограниченном отношении¹. Ограниченное природопользование (сервитут) – это использование природного ресурса, находящегося в собственности, пользовании, владении или аренде у другого лица, для определенных, строго ограниченных целей, не совпадающих с целями использования этого природного объекта тем лицом. Так, например, основными целями установления земельного сервитута

¹ Алексеев С.С. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический). Части первая, вторая, третья, четвертая. – М.: Проспект, Институт частного права. – 2015. – С. 127.

(ограничения, обременения) являются проход, проезд по земельному участку, сенокошение, прокладка коммуникаций (газопровода, водопровода, канализации, телефонной связи), установка опор линий электропередач, установка межевых или геодезических знаков и т.д. Целями установления водного сервитута являются купание, водопой скота, полив, рыболовство, передвижение на водных транспортных средствах.

Сервитут может быть частным или публичным. При этом частный и публичный сервитуты объединяет: во-первых, их характеристика как вещных прав на чужое имущество; во-вторых, содержание (включая правомочие пользования чужим имуществом, правомочие на сохранение сервитута в случае перехода к другому лицу права собственности на обремененный объект, правомочие на защиту от посягательств любых третьих лиц) и, в-третьих, объект обременения. В свою очередь, отличия частного и публичного сервитута проводятся, во-первых, по целям установления (публичный или частный интерес); во-вторых, по порядку введения и прекращения; в-третьих, по кругу управомоченных лиц. Таким образом, можно сказать, что публичный сервитут содержит как частные (характеристика, объект, содержание права на чужую вещь), так и публичные начала (порядок введения и прекращения и цели установления).

Итак, природопользование – это любые виды воздействия на окружающую среду, осуществляемые природопользователями для достижения хозяйственных целей или удовлетворения иных потребностей общества. Содержание правоотношения природопользования определяется совокупностью прав и обязанностей его субъектов. Право природопользования может быть подразделено на виды в зависимости от объекта природы; в зависимости от срока пользования; зависимости от способа использования; в зависимости от требования по наличию разрешительной документации.

1.2 Понятие, объекты и принципы охраны окружающей среды

На сегодняшний день понятие охраны окружающей среды можно определить в качестве деятельности, проводимой по таким направлениям как: сохранение и восстановление природной среды; рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов; предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также ликвидация последствий такого воздействия.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды»¹ объектами охраны окружающей среды являются:

1) земли, недра и почвы. Под термином «земля» законодательством понимается природный ресурс, неотъемлемый компонент биосферы, необходимое условие существования жизни, базис любой деятельности человека. При этом в качестве объекта правовой охраны земля выступает не только как природный объект, но и как природный ресурс. Земля включает в себя абсолютно все виды земельных участков, вне зависимости от форм собственности, характера владения, степени освоенности и использования для удовлетворения нужд человека. В свою очередь, недра представляют собой ту часть земной коры, которая находится ниже почвенного слоя и дна водоемов, и простирается до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. К компонентам природной среды Федеральный закон «Об охране окружающей среды» относит и почвы, однако в нем не дается разъяснения этого понятия. Так, например, по мнению Л.А. Мельник, «почва – это поверхностный слой земли, являющийся природным образованием и обладающий естественным или приобретенным в результате хозяйственной и иной деятельности плодородием, пространственно-качественными характеристиками и выполняющий экологические, санитарно-гигиенические и хозяйственные функции»². Примером законодательного определения

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.01.2002. – № 2. – Ст. 133.

² Мельник Л.А. Правовая охрана почв: автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Сар.: СГАП. – 2005. – 207 с.

понятия почв может служить формулировка Закона г. Москвы от 4 июля 2007 г. № 31 «О городских почвах»¹, который в ст. 1 определяет почвы как «компонент природной среды, представляющий собой поверхностный слой Земли, состоящий из минеральных и органических веществ, воды, воздуха, почвенных организмов, продуктов их жизнедеятельности, являющийся средой обитания растений, животных и микроорганизмов, а также выполняющий экологические функции»;

2) поверхностные и подземные воды. Поверхностные воды – это воды, которые постоянно или временно находятся в поверхностных водных объектах. В соответствии со ст. 5 Водного Кодекса Российской Федерации к поверхностным водным объектам относятся: моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие); водотоки (реки, ручьи, каналы); водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища); болота; природные выходы подземных вод (родники, гейзеры); ледники, снежники. По аналогии с поверхностными подземные воды могут быть определены как воды, которые постоянно или временно находятся в подземных водных объектах. К подземным водным объектам относятся бассейны подземных вод и водоносные горизонты. Границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством о недрах в статье 5 Водного Кодекса Российской Федерации;

3) леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд.

Леса (лес) – это возобновляемый природный ресурс, совокупность лесной растительности, земли и животного мира². Действующий в настоящее время Лесной Кодекс Российской Федерации, можно сказать, совершил революцию, включив статью с названием «понятие леса» не в преамбулу, а в сам текст нормативного документа. Между тем, Лесной Кодекс Российской Федерации не только не раскрыл это понятие, но и совершенно «ушел» от

¹ Ведомости Московской городской Думы. – 05.10.2007. – № 9. – Ст. 149.

² Пуряева А.Ю. Экологическое право: учебник. – М.: Айбукс. – 2012. – С. 159.

этого. И в частности, ст. 5 Лесного Кодекса Российской Федерации хотя и называется «Понятие леса», однако самого определения «лес» – не дает, а лишь закрепляет, что «использование, охрана, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе». При этом, как представляется, можно согласиться с мнением О.А. Зиновьевой, полагающей, что такое понятие леса является неудачным¹. И в частности, в нормативном определении леса следует обратить внимание на союз «или». Другими словами, получается, что лес теперь не может выступать экологической системой и природным ресурсом одновременно. Однако с этим вряд ли можно согласиться.

Растительный мир (вне лесов) – это природный ресурс, важный компонент биосферы, тесно связанный с животным миром, климатом, почвой, включающий в себя совокупность всех растительных организмов, произрастающих вне лесов. Растительный мир как объект правовой охраны представляет собой: во-первых, элемент окружающей среды; во-вторых, совокупность растений, произрастающих на определенной территории/акватории (Земля, континент, регион, государство и т.п.) как естественного, так и искусственного происхождения, диких, культивированных, полезных, вредных, используемых и неиспользуемых человеком для своих нужд; в-третьих, возобновляемый природный ресурс. Следовательно, растительный мир по своей структуре является сложным объектом, а его охрана требует выделения различных юридически значимых признаков и свойств, каждое из которых может быть и является предметом особой правовой охраны.

Термин «животные» как объект охраны окружающей среды может быть определен как совокупность всех живых организмов, которые временно или постоянно населяют территорию Российской Федерации, а также находятся в

¹Зиновьева О.А. Правовое регулирование использования лесов в новом Лесном кодексе Российской Федерации. // Аграрное и земельное право. – 2012. – № 3. – С. 66.

состоянии естественной свободы. В ст. 1 Федерального закона «О животном мире»¹ животный мир определяется как совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Другие организмы – это организмы, не относящиеся к царствам животных и растений, такие как, например, бактерии и грибы.

Понятие генетического фонда (генофонда) охватывает качественный состав и относительную численность разных форм различных генов в популяциях и населенных того или иного вида организмов. Другими словами, генофонд может быть определен как совокупность всех генов данной популяции, группы популяций или вида в целом;

4) атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство. Атмосферный воздух – это компонент биосферы, элемент окружающей среды, природная смесь газов приземного слоя атмосферы, сложившийся в ходе эволюции Земли. В качестве объектов охраны выделяют озоновый слой, климат, а также околоземное космическое пространство. Термин «озоновый слой» обозначает часть атмосферного воздуха, расположенную на высоте от 20 до 50 км, защищающую живые организмы от радиационного и ультрафиолетового воздействия, в которой наблюдается наибольшая концентрация озона. По физической природе околоземное пространство представляет собой магнитосферу (область, где давление магнитного поля земли больше, чем газовое давление плазмы).

В современной юридической науке под принципами права понимаются «сформулированные в нормативно-правовых предписаниях либо выводимые из них фундаментальные идеи, выражающие сущность права, определяющие его содержание и общий характер правового регулирования общественных

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.04.1995. – № 17. – Ст. 1462

отношений»¹. При этом сущность охраны окружающей среды, основу ее правового регулирования и осуществления, выражают принципы охраны окружающей среды, закрепленные в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Первоначально ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» включала в себя такие принципы как: принцип соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду; принцип обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека; принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства для обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды; принцип охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов; принцип ответственности за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на определенных территориях, которую несут органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления; принцип платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде; принцип презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности; принцип обязательности оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности; принцип учета природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности; принцип приоритетного сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов; принцип допустимого воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду; принцип сохранения биологического разнообразия; принцип запрещения хозяйственной и иной

¹ Лаврусъ С.Ю. Реализация принципов права в юридической практике: дисс. канд. юрид. наук. – М.: РАГС. – 2011. – 166 с.

деятельности, если последствия ее воздействия будут непредсказуемыми для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к негативным изменениям окружающей среды; принцип соблюдения права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, а также участия граждан в принятии решений по поводу их прав на благоприятную окружающую среду; принцип ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды; принцип организации и развития системы экологического образования, воспитания и формирования экологической культуры; принцип международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

В дальнейшем ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» была дополнена такими принципами как: принцип независимости государственного экологического надзора¹; принцип обязательности проведения проверок проектов и иной документации на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды²; принцип обеспечения снижения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности в соответствии с нормативами; принцип обеспечения сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, которые применяются к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, а также принцип обязательного финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия, включая устранение его последствий; принцип обязательности участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц,

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.01.2002. – № 2. – Ст. 133.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 27.07.1998. – № 30. – ст. 3609

а также участия в решении задач охраны окружающей среды граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций¹.

Следуя содержанию ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», принципы охраны окружающей среды мотивируют поведение граждан в решении задач охраны окружающей среды, дают толчок в организации и развитии системы экологического образования, воспитании и формировании экологической культуры. Сфера действия принципов охраны окружающей среды, и ее адресаты обозначены в самой правовой норме, где сфера действия – это «хозяйственная и иная деятельность», т.е. любая деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду, а адресаты – это «органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, юридические и физические лица».

Итак, охрана окружающей среды – это деятельность, направленная, во-первых, на сохранение и восстановление природной среды; во-вторых, на рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов; в-третьих, на предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию последствий такого воздействия. При этом объектами охраны окружающей среды являются: земли, недра и почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

Относительно принципов охраны окружающей природной среды следует отметить, что на сегодняшний день в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» таких принципов сформулировано в количестве двадцати четырех. Целями принципов охраны окружающей среды является

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.01.2002. – № 2. – Ст. 133.

определение базовых основ, предписаний и руководящих начал охраны окружающей среды, легитимация развития и реализации экологических принципов в нормативных правовых актах российского и международного права, а также формирование и применение на их основе правоприменительной практики.

2. ОСНОВЫ ИНФАРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

2.1 Понятие и источники экологической информации

Непосредственно понятие экологической информации в правовой доктрине появилось сравнительно недавно, а четкое ее определение в отечественном законодательстве отсутствует до сих пор. При этом Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 г.)¹, в отличие от термина «состояние окружающей среды», используемого действующим законодательством Российской Федерации, дает гораздо более широкую трактовку понятия «экологической информации». И в частности, под «экологической информацией» по смыслу п. 3 ст. 2 Орхусской конвенции 1998 г. понимается информация о «состоянии элементов окружающей среды, таких как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы и взаимодействие между этими элементами, о таких факторах, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политика, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды». Тем не менее, следует отметить, что положения Орхусской конвенции 1998 г. имеют для России исключительно рекомендательный характер, поскольку Российской Федерацией конвенция не была ратифицирована.

Многозначность понятия экологической информации обоснованно признается в литературе. Так, например, как отмечает С.А. Боголюбов, «информационные права граждан находятся в тесной взаимосвязи с

¹ Волков К.В. Экологические информационные системы ФРГ: практический опыт мегаполисов и принципы Орхусской конвенции. // Журнал Экологическое право. – 2011. – № 5. – С. 55- 57.

экологическими и, более того, способствуют реализации экологических прав»¹. М.М. Бринчук подчеркивает, что реализация права на экологическую информацию представляет собой необходимое средство достижения таких целей как: обеспечение права на благоприятную окружающую среду, участие в процедурах подготовки и принятия экологически значимых решений, защиты экологических прав и др. В этом и заключается теоретическое и практическое значение я права на экологическую². О.С. Карху считает, что экологическая информация должна рассматриваться как явление, способное объединить различные интересы в обществе, а также обеспечить нужное состояние социальной солидарности на основе учета групповых и индивидуальных интересов и прогнозирования последствий принятия экологически значимых решений³. Наряду с этим А.А. Попов отмечает, что в доктрине экологического права наряду с термином «экологическая информация» периодически используется также термин «экологически значимая информация», «информация, сокрытие которой грозит экологической безопасности» и «данные совершенного правонарушения», применительно, в основном, к конституционному праву граждан на получение достоверной информации о состоянии окружающей природной среды. Однако, по мнению А.А. Попова, содержание понятия «экологическая информация» существенно шире содержания понятия «информация о состоянии окружающей среды»⁴.

Как представляется, понятие экологической информации можно вывести, исходя из общей формулировки информации, закрепленной в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵, под которой

¹ Боголюбов С.А. Защита экологических прав: учебник. – М.: Юрайт. – 2012. – С. 60

² Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. – М.: Айбукс. – 2014. – С. 176

³ Карху О.С. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об экологической информации: автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М.: РАГС. – 2009. – 208 с.

⁴ Боголюбов С.А. Защита экологических прав: учебник. – М.: Юрайт. – 2012. – С. 102.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 31.07.2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3448

понимаются сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления.

В целом, понятие экологической информации может включать в себя огромный массив разнообразной информации, в том числе сведения: о состоянии земли, почвы, недр, воды, атмосферного воздуха, фауны, флоры, природных комплексов; об экологической угрозе или риске для здоровья и жизни людей; о химических, физических и биологических воздействиях на состояние окружающей среды и их источниках; о деятельности, которая отрицательно влияет или может повлиять на природные объекты; о мерах по охране окружающей среды; о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по распоряжению природными ресурсами, природопользованию, охране окружающей среды, а также при необходимости обеспечения соблюдения и защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

К числу источников экологической информации следует отнести:

1) Нормативные правовые акты содержатся информация о должном поведении субъектов экологических правоотношений. Отсутствие такого рода информации влечет за собой затруднения для природопользователей и иных субъектов, которым адресованы нормативные требования;

2) Кадастры природных ресурсов представляет собой систему сведений о природном и хозяйственном положении природного объекта, его качественных, количественных и стоимостных характеристиках. Государственный кадастр природных ресурсов создается и ведется с целью формирования систематизированной информации о пространственном положении, экономическом и экологическом состоянии природно-ресурсного потенциала, обеспечивающей принятие органами управления обоснованных решений о комплексном его использовании и охране окружающей природной среды. Содержащаяся в кадастре природных ресурсов информация может быть использована для установления ценности природных ресурсов как

составной части национального богатства страны в ходе реализации платного природопользования, при разработке и исполнении экологических программ, проведении экологической экспертизы проектов, лицензировании процессов природопользования, приватизации природных ресурсов и объектов, выборе экономически эффективного варианта их освоения. Объектом кадастра природных ресурсов является природно-ресурсный потенциал, который представляет собой совокупность природных ресурсов, имеющих в границах конкретной территории. Субъектом кадастра природных ресурсов является собственник природно-ресурсного потенциала территории или орган исполнительной власти. Условием формирования кадастра природных ресурсов является разграничение государственной собственности на природные ресурсы, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности.

Таким образом, кадастр природных ресурсов содержит систематизированную информацию о природно-ресурсном потенциале территории.

В настоящее время существуют такие виды кадастров как: земельный кадастр; лесной кадастр; кадастр животного мира; водный кадастр; кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых; кадастр особо охраняемых природных территорий; кадастр отходов; территориальные кадастры природных ресурсов и объектов.

Федеральным законом «О животном мире» определено, что кадастр животного мира создан для обеспечения охраны и рационального использования всех видов животных и млекопитающих. Кадастр животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении животных, их видах, популяциях (то есть численности по каждому виду), а также о нормах их отлова. Основными популяциями для кадастра животного мира признаны: животные, предназначенные для охоты; промысловые рыбы и морские млекопитающие; насекомые, являющиеся вредителями леса;

вымирающие виды животных. Кроме того, в кадастре животного мира концентрируется информация о растениях, водных пространствах, экологической обстановке и прочих элементах окружающей среды, необходимых для обитания животных. Кадастр животного мира в настоящее время ведется не на достаточно высоком уровне. Исключение составляет лишь ведение кадастра по материалам Красной книги Российской Федерации

и (или) красных книг субъектов Российской Федерации¹. Красная книга является официальным документом, содержащим сведения о редких и исчезающих видах животных и растений, а также о необходимых мерах по их защите и восстановлению. В Красную книгу заносятся животные и растения, информация о численности которых подтверждает факт их исчезновения.

Государственный кадастр месторождений представляет собой совокупность документированных сведений о месторождениях и проявлениях полезных ископаемых, а также исчерпывающие данные о каждом месторождении, его запасах, технических, экономических и экологических условиях разработки. Его основные положения определены в Законе Российской Федерации «О недрах»;

3) экологический мониторинг. Экологический мониторинг представляет собой одно из важных направлений охраны окружающей среды и способствует осуществлению надзора (контроля) и иных функций в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) представляет собой информационную систему постоянного наблюдения и регулярного контроля, проводимых по определенной программе в целях оценки текущего состояния окружающей среды и анализа происходящих в ней процессов, а также выявления возможных ее изменений.

¹ Российские вести. – 17.03.1998. – № 48

Экологический мониторинг представляет собой многоуровневую систему, в которой в зависимости от его масштаба представлены глобальный, национальный, локальный и региональный виды мониторинга¹.

Первоначально законодательное регулирование вопросов мониторинга окружающей среды было предусмотрено в ст. 7 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»², и сводилось исключительно к определению тех специально уполномоченных государственных органов, на которые возложено осуществление мониторинга в области охраны окружающей природной среды и не предусматривало определения, содержания и порядка его проведения. В настоящее время понятие государственного экологического мониторинга (государственный мониторинг окружающей среды) содержится в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и определяется как «комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды». Кроме того, ст. 63, 63.1 и 63.2 главы X Федерального закона «Об охране окружающей среды» регламентированы порядок осуществления и система государственного мониторинга окружающей среды, а также определены система государственных органов и фонд данных мониторинга. При этом система государственного мониторинга окружающей среды включает в себя такие подсистемы мониторинга как: состояния и загрязнения окружающей среды, атмосферного воздуха, радиационной обстановки на территории России, лесопатологического мониторинга, воспроизводства лесов, земель, объектов животного мира, лесов, состояния недр, водных объектов, водных биологических ресурсов, внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, уникальной экологической системы озера Байкал, охотничьих ресурсов и

¹ Сорока Н.Н. Региональный экологический мониторинг как специфический источник информации о состоянии окружающей среды в субъекте Российской Федерации. // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. – 2015. – № 1(13). – С. 55-59.

² Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 05.03.1992. – № 10. – Ст. 457

среды их обитания. В развитие основных положений Федерального закона «Об охране окружающей среды» Правительством Российской Федерации было принято постановление от 9 августа 2013 г. № 681¹, которым был усовершенствован порядок организации и функционирования системы государственного экологического мониторинга, а также порядок создания и эксплуатации фонда данных государственного экологического мониторинга на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

4) экологический паспорт предприятия, декларацию безопасности промышленного объекта и радиационно-гигиенический паспорт организаций и территорий. Экологический паспорт предприятия – это совокупность данных об уровне использования предприятием природных ресурсов и степени их воздействия на окружающую среду. В паспорте обязательно должны быть общие сведения о предприятии со всеми его реквизитами, краткая природно-климатическая характеристика района, где предприятие расположено, технологии производства предприятия, характеристика сырья, выбросов в атмосферу, водопотребления и эколого-экономической деятельности предприятия. Декларация безопасности промышленного объекта представляет собой документ, содержащий в себе многочисленную информацию о промышленном объекте, включая и экологическую. Декларация должна быть инструментом предупреждения и подготовки к действиям в чрезвычайных ситуациях, которые могут возникнуть на промышленном объекте. В декларации безопасности промышленного объекта должны содержаться сведения о месте расположения объекта и численности его персонала, характеристики технологических процессов объекта, возможность возникновения на объекте чрезвычайной ситуации, сведения о готовности оповещения обслуживающего персонала и др. Радиационно-гигиенические паспорта организаций и территорий предусмотрены Федеральным законом от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 19.08.2013. – № 33. – Ст. 4383

безопасности населения»¹ и должны включать в себя: оценку радиационной безопасности; информацию о территориях и группах риска населения, подверженных повышенным уровням воздействия ионизирующего излучения; прогноз радиационной ситуации в организациях и на территориях, использующих источники ионизирующих излучений; рекомендации, необходимые для планирования, проведения мероприятий и принятия решений, связанных с обеспечением радиационной безопасности, а также анализ их эффективности; информацию, необходимую для принятия решений органами управления;

5) государственный доклад о состоянии окружающей среды в Российской Федерации. Государственный доклад о состоянии окружающей среды в Российской Федерации является официальным документом, подготавливаемым для обеспечения органов государственного управления и населения Российской Федерации информацией о качестве окружающей среды, состоянии природных ресурсов, их изменения под влиянием хозяйственной деятельности человека, а также о сбережении и восстановлении природных ресурсов. Разработкой доклада занимается Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды с привлечением заинтересованных министерств, ведомств, Российской академии наук и других государственных организаций. Государственный доклад должен содержать рекомендации по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

Итак, экологическая информация представляет собой получаемые вне зависимости от формы представления разнообразные сведения, которые характеризуют состояние и специфические особенности взаимодействия общества и природы, необходимые для охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, обеспечения

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.01.1996. – № 3. – Ст. 141

экологической безопасности, охраны жизни и здоровья граждан, а также имеющие значение для обеспечения общественных, личных и государственных экологических интересов и потребностей, осуществления и защиты экологических прав. К числу источников экологической информации относятся: нормативные правовые акты; кадастры природных ресурсов; экологический мониторинг; экологический паспорт предприятия, декларацию безопасности промышленного объекта и радиационно-гигиенический паспорт организаций и территорий; государственный доклад о состоянии окружающей среды в Российской Федерации.

2.2 Сбор, накопление, распространение и доступ к экологической информации. Правовые ограничения доступа к экологической информации

В настоящее время в Российской Федерации существует достаточно развитое законодательство по вопросам сбора, накопления, распространения и доступа к экологической информации. Наиболее важные положения содержатся в ч. 3 ст. 29 Конституции Российской Федерации, устанавливающей право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Прежде всего, это право реализуется через средства массовой информации. И в частности, Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹ предусматривает право граждан на оперативное получение в различных формах через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц.

¹ Российская газета. – №32. – 08.02.1992

Оценка воздействия на окружающую среду проводится с целью предотвращения или уменьшения воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также социальных, экономических и иных последствий, связанных с такой деятельностью. В результате оценки воздействия на окружающую среду можно получить информацию о характере и масштабах воздействия на окружающую среду планируемой деятельности, оценке последствий такого воздействия и их значимости, потенциальной возможности минимизации воздействий на окружающую природную среду. Кроме того, такая оценка воздействия позволяет выявлять и учитывать общественные предпочтения при принятии заказчиком решений относительно планируемой деятельности, а также решения заказчика по определению возможных альтернативных вариантов ее реализации, включая место размещения объекта, выбор технологий и т.д., либо отказа от нее с учетом результатов оценки¹.

На сегодняшний день можно выделить три этапа проведения оценки воздействия на окружающую среду. Так, в частности, на первом этапе о намечаемой деятельности уведомляются органы власти, информируется общественность, а также осуществляется предварительная оценка и составление технического задания на проведение оценки. На втором этапе проводятся исследования, а также готовится предварительный вариант материалов. Третий этап связан с подготовкой финального варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду с учетом предварительного варианта. В финальный вариант материалов в обязательном порядке должна включаться информация об учете поступивших замечаний и предложений, а также протоколы общественных слушаний в случае их проведения. Заказчик утверждает окончательный вариант материала, затем

Выпханова Г.В. Правовая категория «экологическая информация»: дискуссионные вопросы. // Журнал Экологическое право. – 2013. – № 3. – С. 35-36.

передает его для использования при подготовке обосновывающей документации и в ее составе представляется на государственную экологическую экспертизу, а также на общественную экологическую экспертизу в случае ее проведения. При этом на всех этапах оценки заказчик обязан обеспечить участие общественности, в том числе проинформировать ее о планируемой деятельности и привлечь к процессу проведения оценки воздействия.

Обязанность информирования граждан в связи с использованием экологически потенциально опасных товаров (работ, услуг), предусмотренная Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹, соответствует праву потребителя на безопасное использование, хранение, транспортировку и утилизацию товара (работы, услуги). В том случае, если для этого следует соблюдать специальные правила, сведения об этом должны быть указаны изготовителем (исполнителем) в сопроводительной документации на товар (работу, услугу), а продавец (исполнитель) обязан довести эти правила до сведения потребителя.

Кроме того, к средствам получения экологической информации можно отнести: во-первых, предоставление предприятиями информации в связи с их обращениями на получение разрешений на выброс загрязняющих веществ в окружающую среду; во-вторых, обращения органов экологического контроля к предприятиям с требованием о предоставлении соответствующей информации. Чрезвычайно важным является и информирование населения о чрезвычайных экологически значимых ситуациях и экологически значимых факторах, влияющих на здоровье людей.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в зависимости от порядка предоставления или распространения информации, в том числе и экологической, подразделяет ее

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.01.1996. – № 3. – Ст. 140

на следующие виды: во-первых, информацию, которая распространяется свободно и без ограничений; во-вторых, информацию, которая предоставляется по соглашению между участвующими в соответствующих отношениях лицами; в-третьих, информацию, которая должна быть предоставлена или распространена; в-четвертых, информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается. При этом устанавливается, что не может быть ограничен доступ, во-первых, к нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления; во-вторых, к информации о состоянии окружающей среды.

В силу ст. 7 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»¹ доступ к экологической информации не может быть ограничен, а сведения о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях, о состоянии экологии, санитарии не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию.

Две категории доступа к информации о состоянии окружающей среды и ее состоянии называются в ст. 14 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»²: во-первых, информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и информационная продукция являются открытыми и общедоступными, за исключением информации, причисленной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа; во-вторых, информация общего назначения, которая относится к федеральным информационным ресурсам в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 13.10.1997. – № 41. – Стр. 8220-8235

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 27.07.1998. – № 30. – Ст. 3609.

Таким образом, действует принцип открытости экологической информации, то есть государственные информационные ресурсы являются открытыми за исключением информации, отнесенной к категории ограниченного доступа: информация, содержащая государственную тайну, коммерческую тайну, служебную тайну.

В ст. 6 Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹ предусматривается, что, по общему правилу, информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является гласной и открытой. Связано это с тем, что из-за происходящих аварий, катастроф и стихийных бедствий растет число человеческих жертв и материальный ущерб. Как правило, они имеют начало, однако не имеют окончания, они совершенно непредсказуемы, а степень ущерба после них не уменьшается с годами, поскольку негативные факторы продолжают действовать в среде еще многие годы. За последнее время произошло множество таких аварий и катастроф.

Причины возникновения чрезвычайных ситуаций различны, они могут иметь природный и техногенный характер. Достаточно часто источником возникновения чрезвычайной ситуации является действие природных, стихийных сил, не подвластных человеку.

Непосредственными причинами техногенных аварий могут быть определенные внешние воздействия, технические неисправности, а также человеческие ошибки. Последним принадлежит главная роль в возникновении техногенных аварий. В связи с этим общие принципы предупреждения аварий и техногенных катастроф заключаются в недопущении как единичных

¹Собрание законодательства Российской Федерации. – 26.12.1994. – № 35. – ст. 3648

² Иванова Ж.Б. Гражданско-правовая ответственность юридических лиц, эксплуатирующих опасные производственные объекты // Российская юстиция. – 2014. – № 2. – С. 77-79.

³ Кутыи Н.Г. Цели и задачи совершенствования законодательства Российской Федерации в области обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 12. – С. 15-20.

предпосылок, так и выстраивания из них причинной цепи происходящих происшествий. Задача предотвращения аварий и катастроф решается путем неукоснительного соблюдения норм, правил и требований по безопасной эксплуатации. Защитить население и окружающую среду от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, уменьшить их социально-экономические и экологические последствия возможно путем осуществления ряда мероприятий по предупреждению и обеспечению готовности к действиям в этих ситуациях.

Итак, сбор, накопление, распространение и доступ к экологической информации осуществляется посредством разнообразных форм и способов. При этом относительно правовых ограничений доступа к экологической информации следует заметить, что, по общему правилу, экологическая информация не относится к информации с ограниченным доступом и информации, подлежащей засекречиванию.

3. ПРАВОВЫЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФАРМАЦИООНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

3.1 Современной состояние правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды

Активная правотворческая деятельность последних лет потребовала существенных усилий отраслевых наук в части изучения как процессов и процедур законотворчества как такового, так и его результатов в виде принимаемых нормативных правовых актов, их качества, соотношения, а также приведения в систему, выступающую в качестве общего, внутренне непротиворечивого и соответствующего целям и задачам правового государства, правового регулятора общественных отношений. Как представляется, достигнуть такого результата можно будет только в отдаленном будущем, однако возникающие уже сейчас проблемы действия нормативных правовых актов зачастую порождают такие правоприменительные проблемы, которые нужно решать в данный момент.

Как пишет Г.А. Мисник, в настоящее время не существует какого-либо единого правового механизма возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением. Несмотря на это, экологический вред создает угрозу для жизни и здоровья человека, существования окружающей природной среды, в связи с чем определение механизма его возмещения следует рассматривать в качестве задачи первостепенной значимости². На практике наличие экологического вреда является безусловным подтверждением нарушения права на благоприятную окружающую среду³.

¹ Мазуренко А.П. Концепция правотворческой политики в Российской Федерации: автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М.: РАГС. – 2011. – 179 с.

² Мисник Г.А. Возмещение экологического вреда в российском праве: автореф. дисс. докт. юрид. наук. – Каз.: Изд-во КГУ. – 2007. – 198 с.

³ Данилова Н.В. Критерии благоприятной окружающей среды: теории вопроса и практика защиты права. // Журнал Философия права. – 2015. – № 12. – С. 15-20.

Так, например, в последние годы наиболее частными поводами к предъявлению исков в защиту публичных экологических прав становятся несанкционированные свалки отходов¹. В перечень же объектов, которым причиняется вред, включается физическое и (или) нравственное благополучие человека. По мнению М.М. Бринчука, моральный вред представляет собой новый элемент экологического вреда. И в частности, удовлетворение природой эстетических и духовных потребностей человека и уничтожение, например, зеленых насаждений в городах, могут находиться в непосредственной причинной связи между собой, на этом основании рассматриваться как фактор причинения морального вреда, и, соответственно, служить основанием для его возмещения в порядке искового производства в контексте нарушения права на благоприятную окружающую среду².

В настоящее время в соответствии со ст. 151 Гражданского Кодекса Российской Федерации моральный вред определяется посредством причинения лицу физических и нравственных страданий действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие ему нематериальные блага, а также в иных случаях, в которых суд может возложить на нарушителя обязанность компенсировать причиненный вред в денежном эквиваленте. При этом, исходя из смысла ст. 151 Гражданского Кодекса Российской Федерации, моральный вред определяется как «физические или нравственные страдания», в связи с чем законодатель рассматривает слово «страдания» как приоритетное в определении морального вреда, что, однако не является обоснованным. Как представляется, сложившаяся ситуация обусловлена непосредственно определением термина «страдания», свидетельствующим о том, что

¹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 19.10.2015 по делу № 33-4299/2015
Требование: О принятии мер по организации ликвидации несанкционированной свалки отходов производства и потребления. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/onli> (дата обращения 05.04.2016 г.).

²Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. – М.: Айбукс. –2014. – С. 504

неправомерные действия причиняют вреда должны обязательно вызвать определенную психическую реакцию, но отреагировать на которую можно только осознав смысл происходящего и поняв его возможные последствия. В свою очередь, анализируя Федеральный закон «Об охране окружающей среды»¹, следует констатировать в нем отсутствие норм, которые бы непосредственно регулировали компенсацию морального вреда за причинение экологического вреда. На сегодняшний день в системе природоохранного законодательства только в ч. 2 ст. 34 Федерального закона «Об экологической экспертизе» отмечается, что компенсация морального вреда, причиненного гражданину неправомерными действиями в области экологической экспертизы, должна осуществляться в соответствии с Гражданского Кодекса Российской Федерации. В системе природоресурсного законодательства понятие «моральный вред» не встречается. Наряду с этим следует отметить, что ранее ст. 89 утратившего силу Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»² содержала понятие «моральные травмы», не раскрывая его содержания. Уклонение законодателя от закрепления понятия морального вреда в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» отрицательно сказывается на правоприменительной практике компенсации морального вреда, причиненного экологическими правонарушениями, поскольку в этом случае применяется гражданское законодательство, не учитывающее эколого-правовые особенности.

Еще одна немаловажная проблема, которая воздействует на состояние правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды, – это своевременность принятия нормативных актов. Нормы либо «забегают» вперед, либо принимаются «вдогонку». Как правило, такие акты принимаются спонтанно, без предварительного планирования и обсуждения, в них отсутствуют

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.01.2002. – № 2. – Ст. 133.

² Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 05.03.1992. – № 10. – Ст. 457

правовая экспертиза и экономические расчеты, допускаются иные нарушения, связанные с соблюдением юридических канонов. Такие акты носят популистский или конъюнктурный характер, не решают проблемы, по существу. С помощью этих нормативных актов достигается лишь временный и обманчивый эффект. Развитие опыта законотворческой деятельности требует совершенствования механизмов, которые призваны обеспечить высокое качество принимаемых законов. Для этого создана целая система фильтров, через которую должен пройти законопроект, чтобы стать действующим нормативным актом.

Таким образом, вполне разумно было бы предположить, что подобные условия должны только способствовать повышению качества принимаемых нормативно-правовых актов. Между тем, далеко не всегда их содержание юридически безупречно.

В таких условиях роль федерального законодателя заключается в том, чтобы до минимума сократить имеющиеся пробелы, что может быть проиллюстрировано на следующем примере. Так, в частности, как было установлено в пп. 74 п. 1 ст. 17 ранее действовавшего Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁴ лицензированию подлежит деятельность по сбору, обезвреживанию, размещению, транспортировке, использованию опасных отходов. Деятельность по созданию отходов не лицензируется. Основываясь на действующей формулировке пп. 74 п. 1 ст. 17 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ, сотрудники Ростехнадзора Российской Федерации настаивали на том, что лицензия нужна и в этом случае, поскольку отходы после их образования не могут сразу же дематериализоваться и хотя бы час,

¹Собрание законодательства Хабаровского края. – 12.05.2014. – № 4

²Ведомости Московской городской Думы. – 1999. – № 7.

³Ведомости Московской городской Думы. – 08.12.2004. – № 11. –Ст. 262.

⁴Собрание законодательства Российской Федерации. – 13.08.2001. – № 33 (часть I) . – Ст. 3430

сразу же дематериализоваться и хотя бы час, день, месяц накапливаются на предприятии. Такое временное накопление отходов приравнилось ими к размещению отходов, то есть к лицензируемому виду деятельности. При этом отдельно следует отметить, что ст. 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹ термин «размещение отходов» подразумевает их хранение (временное содержание для последующего захоронения) в специально оборудованных сооружениях – объектах размещения отходов (полигон, шламохранилище, хвостохранилище и пр.) и захоронение (изоляция в специальных хранилищах). Загвоздка заключалась в том, что площадку предприятия с установленными на ней контейнерами для сбора мусора до вывоза его специализированной организацией можно при желании рассматривать как «объект размещения отходов»², поскольку к таким объектам относятся, в том числе специально оборудованные места для хранения отходов на предприятиях в определенных количествах и на установленные сроки. Причем, по справедливому мнению, В.В. Спорынина Ростехнадзор Российской Федерации не смутил даже тот факт, что объекты размещения отходов являются сооружениями, которые вносятся в государственный реестр объектов размещения отходов согласно п. 6 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»³. Придерживаясь того мнения, что лицензия необходима всем предприятиям, складывающим отходы до их вывоза в контейнер, сотрудники Ростехнадзора Российской Федерации развернули обширную кампанию по привлечению к административной ответственности за отсутствие лицензии. Однако это было не единственное негативное последствие. Предприятиям, у которых не было лицензии, отказывали в утверждении проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, а организация, не утвердившая проект,

¹ Собрание законодательства Российской Федерации от 29.07.1998. – № 26. – Ст. 3009.

² Нормативные акты для бухгалтера. – 18.09.2007. – №18

³ Спорынин В.В. Плата за размещение отходов. //Торговля: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2009. – № 3. – С. 66-71.

не только рассчитывала и вносила в бюджет плату в пятикратном размере, но и, опять же, рисковала понести административную ответственность. При этом следует отметить, что большинство судебных решений по данной категории дел, хотя и принималось в пользу предприятий, было основано на изначально неправильных доводах. И в частности, суды не пытались разграничить временное накопление и размещение отходов, полагая, что лицензия не нужна, если отходы образуются в результате основной (производственной) деятельности предприятия, а какой-либо приносящей прибыль предпринимательской деятельностью по сбору, размещению отходов оно не занимается. Так, например, такой вывод был сделан Федеральным арбитражным судом Северо-Кавказского округа в постановлении от 28 июля 2008 г. № Ф08-4209/2008 по делу № А53-23137/2007-С4-19 при рассмотрении заявления индивидуального предпринимателя о признании незаконными решения № 31-02/7036 от 21.11.2007 г. Межрегионального территориального управления технологического и экологического надзора Федеральной службы по технологическому, экологическому и атомному надзору по Южному федеральному округу об отказе утвердить лимиты на размещение отходов в связи с отсутствием лицензии на осуществление деятельности по сбору, обезвреживанию, размещению, транспортировке, использованию опасных отходов¹. Этим доводам созвучны и другие. Так, например, Федеральный арбитражный суд Уральского округа, рассматривая заявление о признании незаконным и отмене постановления Государственной инспекции по охране окружающей среды Пермского края от 22.10.2007 г. № 203 о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ст. 8.2 Кодекса об Административных Правонарушениях Российской Федерации в виде

¹Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа от 26.05.2008 № Ф08-2791/2008 по делу № А53-20810/2007-С6-34 Содержание отходов в зарегистрированных в установленном порядке объектах размещения отходов, расположенных на территории предприятия, является хранением отходов и для осуществления этой операции требуется получение лицензии на деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/on> (дата обращения 28.03.2016 г.).

взыскания штрафа в сумме 35000 руб., в постановлении от 14 апреля 2008 г. № Ф09-2541/08-С1 по делу № А50П-942/07 указал, что лицензия не требуется, если накопление и временное размещение отходов не являются целенаправленной самостоятельной деятельностью организации¹. В то же время, как справедливо отметил Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа в постановлении от 26 мая 2008 г. № Ф08-2791/2008 по делу № А53-20810/2007-С6-34, получение лицензии необходимо при осуществлении конкретных видов деятельности, независимо от того, является данная деятельность основной либо вспомогательной, выполняемой с целью обеспечения производства или оказания услуг в рамках основного вида деятельности юридического лица². Соответственно, Федеральный арбитражный суд Поволжского округа, рассматривая заявление о признании незаконными действий Нижневолжского межрегионального управления по технологическому и экологическому надзору Федеральной службы по Экологическому, технологическому и атомному надзору, выразившихся в требовании предоставить в качестве документа, необходимого для рассмотрения вопроса об установлении лимитов на размещение отходов, копию лицензии на осуществление деятельности по сбору, обезвреживанию, размещению, транспортировке, использованию опасных отходов, в постановлении от 20 мая 2008 г. по делу № А12-18891/2007 сделал единственно верный довод о том, что лицензия не нужна в случае, когда

¹Постановление Федерального Арбитражного Суда Уральского округа от 14 апреля 2008 г. № Ф09-2541/08-С1 по делу № А50П-942/07 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/o> (дата обращения 05.04.2016 г.).

²Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа от 26.05.2008 № Ф08-2791/2008 по делу № А53-20810/2007-С6-34 Содержание отходов в зарегистрированных в установленном порядке объектах размещения отходов, расположенных на территории предприятия, является хранением отходов и для осуществления этой операции требуется получение лицензии на деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/on> (дата обращения 28.03.2016 г.).

деятельность предприятия не связана ни с одним из лицензируемых видов деятельности¹.

Споры вокруг того, всем ли нужна лицензия, прекратились с вступлением в силу ряда положений Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Они без преувеличения революционны: наконец-то было законодательно закреплено, что лицензия не требуется тем предприятиям, у которых отходы только образуются и накапливаются (не более шести месяцев) до вывоза их специализированной организацией. В результате отпала необходимость в получении лицензии и тем, кто осуществляет любую деятельность с отходами V класса опасности. Отсюда последовал и вывод, согласно которому соответствующие отходы (макулатуру, картон, отходы от уборки объектов оптово-розничной торговли и др.) можно самостоятельно вывозить и передавать их любой организации, в том числе не имеющей лицензии.

Итак, современное состояние правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды, с одной стороны, характеризуется формированием правовых противоречий, связанных с неэффективностью реализации правотворческой деятельности отечественным законодателем. При этом вполне объяснимо, почему качественное состояние российского правотворчества в сфере информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды выступает предметом критики. Все это говорит о пока еще низком качестве принимаемых нормативно-правовых актов, о большом количестве ошибок и просчетов в правовом регулировании. С другой же стороны, можно

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 20 мая 2008 г. по делу № А12-18891/2007. [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>. (дата обращения 08.03.2016 г.).

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.01.2002. – № 2. – Ст. 133.

сказать, что федеральным законодателем предпринимаются определенные шаги в том, чтобы до минимума сократить имеющиеся пробелы.

3.2 Нормативные основы правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды

Как известно, Конституция Российской Федерации и конституционное право являются, как и для других отраслей законодательства и права, базисом развития природоресурсного и природоохранного законодательства и права. В Конституции Российской Федерации содержатся отправные положения для регулирования права граждан на доступ к информации и участие в принятии на ее основе решений. Так, в частности, право граждан на доступ к информации и участие в принятии на ее основе решений закреплено в ст. 3, 29, 31-33, 42 и др. Конституции Российской Федерации. Оно следует из непосредственных прав каждого человека на свободу и жизнь, а его осуществление предполагает, в том числе, возможность личности участвовать в решении вопросов государственного управления. Для этого должна существовать возможность обладать всесторонней информацией по интересующим вопросам, а государство, если оно претендует на статус правового, в свой черед, должно обеспечивать эти существенные условия¹. При этом значение информации устойчиво повышается и в сфере экологической. Информационный фактор, приумножающийся в обстановке глобализации, способствует к активному формированию эколого-информационных общественных отношений, возникающих в связи с экологической информацией и в отношении данной информации². Как замечает

¹ Шадрина О.В. Физические лица как субъекты права доступа к экологической информации по законодательству Российской Федерации. // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 34-36.

² Выпханова Г.В. Правовая категория «экологическая информация»: дискуссионные вопросы. // Журнал Экологическое право. – 2013. – № 3. – С. 35-36.

С.А. Боголюбов, «информационные права граждан находятся в тесной взаимосвязи с экологическими, и, более того, способствуют реализации экологических прав»¹. Как представляется, такая тенденция является вполне закономерной, поскольку специфика становления современного российского государства обусловила смещение акцента в правовом регулировании с экологического на экономический, а усугубившиеся экологические проблемы в процессе его развития заставили обратить на себя пристальное внимание как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества. В результате, в настоящее время комплекс экологических прав, включая право на доступ к экологической информации, закрепленный в ст. 42 Конституции Российской Федерации, из декларации превратился в реальную конституционную основу с адекватной правотворческой и правоприменительной практикой.

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 ст. 42 Конституции Российской Федерации, составляют нормы Конституции Российской Федерации, 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 Конституции Российской Федерации); право каждого свободно искать и получать информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации); право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и

¹ Боголюбов С.А. Защита экологических прав: учебник. – М.: Юрайт. – 2012. – С. 60.

органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции Российской Федерации); гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации), включая право на самозащиту (ч. 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации), гарантии судебной защиты соответствующих прав и свобод (ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации), право на обжалование действий и решений компетентных органов, общественных организацией и их должностных лиц в судебном порядке (ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации) и др. При этом как перечисленные, так и иные, не перечисленные конституционные нормы определяют вариацию юридических возможностей лица в части обеспечения его права на доступ к экологической информации, а также направления их дальнейшего правового регулирования.

Центральное место в правовом регулировании информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды занимают информационное и экологическое законодательство, соотносящиеся друг с другом как общее и особенное. При этом нормы информационного законодательства применительно к экологической информации получают конкретизацию в экологическом законодательстве, на которое приходится основной объем правового регулирования эколого-информационных отношений. Так, законодательные основы обеспечения доступа лица к любой информации закрепляют положения Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Так, в частности, согласно нормам ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹: был 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

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 31.07.2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3448

получения информации, непосредственно затрагивающей их права и свободы, от государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц; было установлено, что не может быть ограничен доступ к информации о состоянии окружающей среды; было определено, что указанные компетентные органы обязаны в установленных законом пределах обеспечить доступ к информации о своей деятельности, в том числе, в электронной форме и с использованием сети Интернет, а лицо, желающее получить доступ к такой информации, не связано обязательствами по обоснованию необходимости ее получения; было закреплено право на обжалование в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо в суд, действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц. Как представляется, эти положения составляют, в том числе, и структуру механизма обеспечения доступа любого заинтересованного лица к экологической информации.

Позитивное влияние на правовое регулирование эколого-информационных отношений информационное законодательство оказывает в результате принятия Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹, в котором, в частности, был установлен единый порядок доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; определены принципы и способы обеспечения доступа к информации, формы ее предоставления, права и обязанности пользователей информации, органов власти, их должностных лиц; определена ответственность за нарушение порядка доступа к информации; урегулирован доступ к информации о деятельности органов власти в электронной форме (в том числе в сети Интернет) и регламентирована процедура предоставления информации по

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 16.02.2009. – №7. – Ст. 776

запросу пользователя, включая требования к запросу о получении информации, сроки и порядок его рассмотрения, требования к ответу на запрос, основания для отказа в предоставлении информации, а также предусмотрено обязательное участие граждан и представителей организаций в заседаниях коллегиальных государственных и местных органов власти.

Право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды закреплено в ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды»¹. Право на благоприятную окружающую среду имеет особенное содержание, выражающееся в возможности обладать и иными экологическими правами. Ряд этих прав является элементами права на благоприятную окружающую среду, и создают дополнительные возможности его реализации. Наряду с собственно правом на благоприятную окружающую среду выделяются такие его основные элементы, как права: на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды, состоящее из права на охрану здоровья, права на благоприятную среду обитания, права на радиационную безопасность; право на благоприятную среду жизнедеятельности; право на экологическую безопасность; право на защиту исконной среды обитания. Эти права дополняют и развивают правовые нормы законодательства об охране окружающей среды о праве каждого на благоприятную окружающую среду применительно к разным субъектам права и разным жизненным ситуациям. Защита этих прав предоставляет более широкие возможности реализации и защиты права на благоприятную окружающую среду.

Право на участие в принятии управленческих решений в той или иной степени отражено в базовых отраслях природоресурсного законодательства, преимущественно в виде принципов законодательства – в п. 4 ст. 1 Земельного Кодекса Российской Федерации², п. 7 ст. 1 Лесного Кодекса Российской

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.01.2002. – № 2. – Ст. 133.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.10.2001. – № 44. – Ст. 4147

Федерации¹ и п. 6 ст. 3 Водного Кодекса Российской Федерации². Данные принципы предполагают участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в подготовке решений, касающихся вопросов пользования, охраны, защиты, воспроизводства соответствующих природных ресурсов в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах. Закрепленный в п. 5 ст. 2 Гражданского Кодекса Российской Федерации принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия подчеркивает публичный характер градостроительной деятельности и реализует конституционные права граждан Российской Федерации, предусмотренные ст. 24, 29, ч. 1 ст. 32 и ст. 33 Конституции Российской Федерации. Публичность градостроительной деятельности достигается главным образом открытым (гласным) содержанием ее информационного обеспечения в соответствии с положениями ст. 56-57 Гражданского Кодекса Российской Федерации. Свобода доступа к непосредственному осуществлению градостроительных мероприятий посредством участия (членства) граждан в саморегулируемой организации регламентирована положениями ст. 55.1.-55.23 Гражданского Кодекса Российской Федерации.

Нормативные основы правового регулирования эколого-информационных отношений содержатся и в других федеральных законах.

Так, например, ст. 10 Федерального закона «О животном мире»³ регламентирует право граждан и юридических лиц участвовать в охране и использовании животного мира, сохранении и восстановлении среды его обитания, и на этом основании получать от органов государственной власти соответствующую информацию.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 11.12.2006. – № 50. – Ст. 5278

² Российская газета. – №121. – 03.06.2006.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.04.1995. – № 17. – Ст. 1462

В Федеральном законе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³ содержатся санитарно-эпидемиологические требования, в том числе экологического характера, выполнение которых должно обеспечить охрану здоровья населения. В Федеральном законе «Об экологической экспертизе» урегулированы вопросы осуществления государственной экологической экспертизы, прав граждан и общественных организаций (объединений) на получение информации в области экологической экспертизы, порядок проведения общественной экологической экспертизы. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» призван, в числе прочего, обеспечить предупреждение и устранение негативного воздействия на окружающую среду в случаях аварий, катастроф и стихийных бедствий.

Кроме того, меры ответственности за нарушение прав граждан на экологическую информацию установлены Кодексом об Административно Правонарушениях Российской Федерации и Уголовным Кодексом Российской Федерации.

Так, в частности, ст. 8.5 Кодексом об Административно Правонарушениях Российской Федерации устанавливает административную ответственность за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке данных, полученных при осуществлении производственного экологического контроля, информации, содержащейся в заявлении о постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, декларации о воздействии на

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 26.12.1994. – № 35. – ст. 3648

окружающую среду, декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду, отчете о выполнении плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию¹.

В свою очередь, по ч. 1 ст. 237 Уголовного Кодекса Российской Федерации² ответственность наступает за сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности, указанной информацией, а по ч. 2 ст. ст. 237 Уголовного Кодекса Российской Федерации – за аналогичные деяния, совершенные лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта, главой органа местного самоуправления либо если в результате таких деяний причинен вред здоровью человека или наступили иные тяжкие последствия.

Итак, в настоящее время нормативные основы правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды включают в себя множество нормативных правовых актов, предусмотренных в конституционном праве (Конституция Российской Федерации), информационном (Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»), экологическом (Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха», и др.) и смежном с ним законодательстве (Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» и

¹ Собрание Российской Федерации. – 02.05.2016. – № 18. – Ст. 2514.

² Российская газета. – 25.06.1996. – № 113-118.

др.), базовом природоресурсном и иных отраслях законодательства в той мере, в какой они регулируют эколого-информационные отношения.

3.3 Совершенствование правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды

Говоря о совершенствовании правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды, прежде всего, следует выделить такое первоочередное направление как ратификация Орхусской конвенции 1998 г.

Орхусская конвенция 1998 г. занимает особое место среди международных природоохранных конвенций. Общеизвестно, что ее положения отвечают высочайшим современным стандартам в сфере свободы информации и демократии участия. В отличие от иных международных документов высочайшего уровня по вопросам экологической политики, именно Орхусская конвенция 1998 г. в большей мере базируется на идее прав человека и общественности. Кроме того, ее уникальность заключается в процедурном характере и возможности участия в любой сфере, где может оказываться влияние на окружающую среду. Цель Орхусской конвенции 1998 г. – гарантировать право на доступ к экологической информации, право на участие общественности в процессе принятия решений, а также право на доступ к правосудию. Перечисленные права являются способами осуществления основного права – права на здоровую окружающую среду.

При этом на сегодняшний день из стран бывшего СССР только Россия и Узбекистан не присоединились к Орхусской конвенции 1998 г. В качестве причин неприсоединения Российской Федерации отмечалось отсутствие отработанной процедуры участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений; отсутствие критериев ограничения экологической информации от информации ограниченного доступа;

отсутствие единой унифицированной системы правового регулирования экологической информации¹.

Еще в июне 2011 г. Д.А. Медведев, занимавший пост Президента Российской Федерации, поручил Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о присоединении к Орхусской конвенции 1998 г. В соответствии с пп. «ж» п. 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 20 июня 2011 г. № Пр-1742ГС по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации 9 июня 2011 г. Правительству Российской Федерации было поручено принять решения, обеспечивающие присоединение к Орхусской конвенции 1998 г.². Соответствующий проект федерального закона о присоединении к Орхусской конвенции 1998 г., подготовленный совместно Минприроды России и МИД России, был внесен в Правительство Российской Федерации. 30 апреля 2012 г. Президент Российской Федерации утвердил Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г.³. В соответствии с планом действий по реализации основ государственной политики присоединение к Орхусской конвенции 1998 г. было запланировано на 2013 г.⁴. Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации был подготовлен проект Плана работ о принятии решений, обеспечивающих присоединение к Орхусской конвенции 1998 г. Тем не менее, как можно увидеть, до настоящего времени присоединения к Орхусской конвенции 1998 г. так и не произошло. Между тем, присоединение России к Орхусской конвенции 1998 г. является крайне важным в связи со следующими обстоятельствами.

¹ Попов А.А. Экологическая информация: правовое регулирование доступа и предоставления. // Законодательство и экономика. – 2013. – № 6. – С. 77-79.

² Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 9 июня 2011 г. в г. Дзержинске. [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/> (дата обращения 14.04.2016 г.).

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.12.2012. – № 52. – Ст. 7561.

⁴ Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2013 г.» [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения 14.03.2016 г.)

Во-первых, как уже говорилось, Орхусская конвенция 1998 г. дает понятие «экологической информации», которое гораздо шире, чем термин «состояние окружающей среды», используемый действующим российским законодательством. Из этого вытекает необходимость закрепления понятия «экологическая информация» в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» путем внесения соответствующих изменений.

Во-вторых, в случае ратификации Орхусской конвенции 1998 г. государство берет на себя обязательства по обеспечению свободного доступа граждан к экологической информации. Это означает, что любой гражданин сможет обратиться в государственный орган с запросом или потребовать от промышленных предприятий и коммерческих организаций предоставления информации, например, о выбросах загрязняющих веществ в атмосферный воздух и водные объекты, не объясняя причин, по которым она ему потребовалась. И государство обязано будет сделать экологическую информацию оперативной, доступной, организовать национальные реестры выбросов и переносов загрязняющих веществ, которые являются результатом деятельности хозяйствующих субъектов и могут оказать негативное воздействие на состояние окружающей среды и на здоровье населения. Если подобная информация будет открыта, значит, государство должно будет что-то предпринять для нормализации экологической обстановки, и общество вправе этого требовать.

В-третьих, основным требованием Орхусской конвенции 1998 г. является участие общественности в принятии экологически значимых решений. Этот аспект особенно важен на самых ранних этапах возможной реализации проекта, когда еще можно на него повлиять. В настоящее время достаточно многие экологически значимые решения принимаются с учетом интересов заказчика, т.е. бизнес-структур, для которых главное – это получение максимальной прибыли при наименьших вложениях, и экономят они, как правило, на природоохранных мерах и инфраструктуре. Поэтому широкое участие общественности в обсуждениях и принятии решений должно

способствовать альтернативным вариантам строительства и принятию экологически сбалансированных решений. Так, например, в целях выполнения условий соглашения по строительству мусороперерабатывающего предприятия ЗАО «Вторресурсы» был разработан проект материалов «Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) мусороперерабатывающего предприятия в г. Вологде». Одним из условий проведения экологической экспертизы указанного объекта явилось представление на экспертизу материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления. Материалы ОВОС для ознакомления общественности были доступны с 01.06.2012 г. по адресу: <...>, ЗАО «Вторресурсы». Информация о доступности материалов ОВОС, о дате и месте проведения общественных слушаний была доведена до сведения общественности через СМИ. Администрацией города Вологды было принято постановление от 15.06.2012 г. № 3391 «О проведении общественных слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду планируемой деятельности по строительству мусороперерабатывающего предприятия в городе Вологде». Организатором проведения общественных слушаний была определена администрация г. Вологды. Выполнение функций, связанных с организацией и проведением общественных слушаний возложены на Департамент городского хозяйства администрации г. Вологды (в части подготовки и проведения общественных слушаний), на Управление информации и общественных связей администрации г. Вологды (в части опубликования на официальном сайте администрации г. Вологды в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и в газете «Вологодские новости» в установленные сроки официальных документов и информационных материалов о подготовке, проведении и итогах общественных слушаний). Кроме того, был утвержден порядок учета предложений граждан по материалам ОВОС по строительству мусороперерабатывающего предприятия в городе Вологде. 29.06.2012 г.

общественные слушания по материалам ОВОС по строительству мусороперерабатывающего предприятия в городе Вологде были проведены. По результатам слушаний составлен протокол. Вопросы и предложения, прозвучавшие на общественных слушаниях, документально оформлены в виде приложения № 2 к указанному протоколу. В результате проведения названных процедур и в соответствии с действующим законодательством материалы «Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) мусороперерабатывающего предприятия в г. Вологде» с приложением отчета (протокола) о проведении общественных слушаний, где отражены все высказанные участниками общественных слушаний мнения, были направлены на экологическую экспертизу. Таким образом, процедура проведения общественных слушаний по материалам ОВОС по строительству мусороперерабатывающего предприятия в городе Вологде была проведена администрацией г. Вологды в соответствии с требованиями законами и в рамках предоставленных полномочий, обеспечила соблюдение прав населения на благоприятную окружающую среду путем создания условий для их реализации¹.

Между тем, подобная положительная практика соблюдения прав граждан на участие в процессе принятия экологически значимых решений носят единичный характер. Гораздо более типичной является обратная ситуация. Так, например, при организации и проведении общественных слушаний по обсуждению проекта генерального плана г. Сарапула были зафиксированы манипуляции и фальсификации. И в частности, общественные слушания были организованы таким образом, что их посетили всего 50

¹ Апелляционное определение Вологодского областного суда от 10 апреля 2013 г. № 33-1614/2013 «В иске о признании не состоявшимися общественных слушаний по оценке воздействия на окружающую среду строительства мусороперерабатывающего предприятия в городе, а одобрения – ничтожным отказано, поскольку процедура проведения общественных слушаний была проведена администрацией города в соответствии с требованиями закона и в рамках предоставленных полномочий, обеспечила соблюдение прав населения на благоприятную окружающую среду путем создания условий для их реализации». [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ>; (дата обращения 08.04.2016 г.).

человек, то есть 0,05% жителей города. Однако и их мнение администрация г. Сарапула не посчитала возможным взять в расчет. Не проводились слушания в районах и микрорайонах города. Фактически проект нового генплана города защищал интересы бизнес-структур в ущерб интересам жителей г. Сарапула, так как вопреки позиции жителей предполагалось строительство многоэтажного жилого дома в районе малоэтажной жилой застройки¹.

Тем не менее, по справедливому мнению Н.В. Даниловой, не может не радовать, что к настоящему времени сложилась определенная практика судебной защиты права граждан на участие в процессе принятия экологически значимых решений. В защиту экологических прав граждан активно выступает прокуратура, да и сами граждане все чаще обращаются в суды. Судебная практика позволяет нащупать болевые точки института экологических прав, обнаружить пробелы и коллизии действующего законодательства, определить пути его совершенствования².

В-четвертых, Орхусская конвенция 1998 г. предусматривает внесудебные и судебные процедуры при решении вопросов, касающихся окружающей среды. Каждая страна – участница Орхусской конвенции 1998 г. должна обеспечивать всем заинтересованным лицам доступ к правосудию. При этом среди прав общественности называются такие как: обращение с жалобой на неправомерное решение органа власти в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу); подача заявления в прокуратуру; обращение к уполномоченному по правам человека; обращение с жалобой или исковым заявлением в суд. В числе обязанностей государственных органов: гарантировать применение надлежащих механизмов правосудия и юридической защиты граждан, чьи права были нарушены, в том числе право

¹ Нарушение экологических прав граждан Российской Федерации в 2010 г. Общественный доклад. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.bellona.ru/filearchive/fil_doklad_regions_s_obl4.pdf (дата обращения 16.14.2016 г.).

² Данилова Н.В. Критерии благоприятной окружающей среды: теория вопроса и практика защиты права. // Журнал Философия права. – 2015. – № 12. – С. 15-20.

на благоприятную окружающую среду, экологическую информацию и участие в принятии экологически значимых решений.

Устанавливая право граждан на получение экологической информации, действующее законодательство не предусматривает порядок предоставления информации, включая перечень подлежащей предоставлению документации, форму и сроки ее предоставления, а также основания для отказа в предоставлении. При таком подходе обязанность предоставления информации превращается в декларацию.

Таким образом, ввиду значимости экологической информации и разрозненности существующих нормативных актов, регулирующих порядок ее предоставления, в качестве следующего направления совершенствования правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды представляется целесообразным принятие специального Федерального закона «Об экологической информации». При этом непосредственно в Федеральном законе «Об экологической информации» следует предусмотреть понятие, состав, виды и источники экологической информации, а также виды эколого-информационных ресурсов, установив требования к их правовому режиму; принципы правового регулирования отношений в области экологической информации; право граждан и общественных организаций (объединений) на экологическую информацию, а также корреспондирующие этому праву обязанности уполномоченных субъектов по ее предоставлению, включая порядок и способы обеспечения доступа к ней; порядок создания и функционирования эколого-информационных систем; порядок обмена и распространения экологической информации; требования в сфере защиты права на экологическую информацию и привлечения лиц, совершивших правонарушение, к ответственности.

И в заключение отдельно хотелось бы отметить, что нормативные акты, подобные предлагаемому для принятия Федеральному закону «Об экологической информации», существуют во многих зарубежных странах,

например, в Германии – это Закон Федеративной Республики Германия «Об экологической информации» и Закон федеральной земли Саксония – Ангальт «Об экологической информации»¹.

Итак, с целью совершенствования правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды представляется необходимым, во-первых, закрепить в действующем российском законодательстве понятие «экологическая информация», в связи с чем внести в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»² соответствующие изменения, дополнив ее абзацем следующего содержания:

Во-первых экологическая информация – любые сведения независимо от формы представления, характеризующие состояние и специфические особенности сферы взаимодействия общества и природы, необходимые для охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности, охраны жизни и здоровья граждан, а также имеющие значение для обеспечения не только личных, но и общественных и государственных потребностей в экологической сфере, осуществления и защиты экологических прав граждан и юридических лиц».

Во-вторых, принять Федеральный закон «Об экологической информации», который бы урегулировал отношения, связанные с экологической информацией и ее обращением, возникающие в процессе природопользования и охраны окружающей природной среды.

В-третьих, утвердить Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 г.), что позволит расширить права общественности участвовать в формировании и

¹ Экологические информационные системы ФРГ: практический опыт мегаполисов и принципы Орхусской конвенции. // Журнал Экологическое право. – 2011. – № 5. – С. 55- 57.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.01.2002. – № 2. – Ст. 133.

реализации экологической политики и будет способствовать усилиям властей по улучшению окружающей природной среды.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей работе были рассмотрены такие вопросы как: понятие, содержание и виды права природопользования; понятие, объекты и принципы охраны окружающей среды; понятие и источники экологической информации; сбор, накопление, распространение и доступ к экологической информации, а также правовые ограничения доступа к экологической информации; современное состояние правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды; нормативные основы правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды; совершенствование правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.

И в заключение хотелось бы отметить следующие выводы по работе:

1) природопользование – это любые виды воздействия на окружающую среду, осуществляемые природопользователями для достижения хозяйственных целей или удовлетворения иных потребностей общества. Содержание правоотношения природопользования определяется совокупностью прав и обязанностей его субъектов. Право природопользования может быть подразделено на виды в зависимости от объекта природы; в зависимости от срока пользования; зависимости от способа использования; в зависимости от требования по наличию разрешительной документации;

2) охрана окружающей среды – это деятельность, направленная, во-первых, на сохранение и восстановление природной среды; во-вторых, на рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов; в-третьих, на предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию последствий такого воздействия. При этом объектами охраны окружающей среды являются: земли, недра и почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд;

атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

Относительно принципов охраны окружающей природной среды следует отметить, что на сегодняшний день в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» таких принципов сформулировано в количестве двадцати четырех. Целями принципов охраны окружающей среды является определение базовых основ, предписаний и руководящих начал охраны окружающей среды, легитимация развития и реализации экологических принципов в нормативных правовых актах российского и международного права, а также формирование и применение на их основе правоприменительной практики;

3) экологическая информация представляет собой получаемые вне зависимости от формы представления разнообразные сведения, которые характеризуют состояние и специфические особенности взаимодействия общества и природы, необходимые для охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности, охраны жизни и здоровья граждан, а также имеющие значение для обеспечения общественных, личных и государственных экологических интересов и потребностей, осуществления и защиты экологических прав. К числу источников экологической информации относятся: нормативные правовые акты; кадастры природных ресурсов; экологический мониторинг; экологический паспорт предприятия, декларацию безопасности промышленного объекта и радиационно-гигиенический паспорт организаций и территорий; государственный доклад о состоянии окружающей среды в Российской Федерации;

4) сбор, накопление, распространение и доступ к экологической информации осуществляется посредством разнообразных форм и способов. При этом относительно правовых ограничений доступа к экологической информации следует отметить, что, по общему правилу, экологическая

информация не относится к информации с ограниченным доступом и информации, подлежащей засекречиванию;

5) современное состояние правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды, с одной стороны, характеризуется формированием правовых противоречий, связанных с неэффективностью реализации правотворческой деятельности отечественным законодателем. При этом вполне объяснимо, почему качественное состояние российского правотворчества в сфере информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды выступает предметом критики. Все это говорит о пока еще низком качестве принимаемых нормативно-правовых актов, о большом количестве ошибок и просчетов в правовом регулировании. С другой же стороны, можно сказать, что федеральным законодателем предпринимаются определенные шаги в том, чтобы до минимума сократить имеющиеся пробелы;

б) в настоящее время нормативные основы правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды включают в себя множество нормативных правовых актов, предусмотренных в конституционном праве (Конституция Российской Федерации), информационном (Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»), экологическом (Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха», и др.) и смежном с ним законодательстве (Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» и др.), базовом природоресурсном (и иных отраслях законодательства в той мере, в какой они регулируют эколого-информационные отношения;

7) с целью совершенствования правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды представляется необходимым, во-первых, закрепить в действующем российском законодательстве понятие «экологическая информация», в связи с

чем внести в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» соответствующие изменения, дополнив ее абзацем следующего содержания:

«Экологическая информация – любые сведения независимо от формы представления, характеризующие состояние и специфические особенности сферы взаимодействия общества и природы, необходимые для охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности, охраны жизни и здоровья граждан, а также имеющие значение для обеспечения не только личных, но и общественных и государственных потребностей в экологической сфере, осуществления и защиты экологических прав граждан и юридических лиц».

Во-вторых, принять Федеральный закон «Об экологической информации», который бы урегулировал отношения, связанные с экологической информацией и ее обращением, возникающие в процессе природопользования и охраны окружающей природной среды.

В-третьих, утвердить Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 г.), что позволит расширить права общественности участвовать в формировании и реализации экологической политики и будет способствовать усилиям властей по улучшению окружающей природной среды.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398
2. Кодекс Российской об административных правонарушениях: закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ: официальный текст по состоянию на 13.05.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.05.2016. – № 18. – Ст. 2514.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ: официальный текст по состоянию на 02.03.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.1994. – №32. – Ст.3301
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ: официальный текст по состоянию на 01.05.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 11.12.2006. – № 50. – Ст. 5278
5. Земельный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ: официальный текст по состоянию на 02.05.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.10.2001. – № 44. – Ст. 4147
6. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ: официальный текст по состоянию на 09.07.2016 // Российская газета. – 25.06.1996. – № 113-118.
7. Водный кодекс Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ: официальный текст по состоянию на 01.01.2016 // Российская газета. – №121. – 03.06.2006.
8. О средствах массовой информации: Закон Российской Федерации от

27.12.1991 № 2124-1: официальный текст по состоянию на 05.04.2016 // Российская газета. – №32. – 08.02.1992

9. О недрах: Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1: официальный текст по состоянию на 13.07.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.03.1995. – № 10. – Ст. 823

10. О защите прав потребителей: Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1: официальный текст по состоянию на 13.07.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.01.1996. – № 3. – Ст. 140

11. О государственной тайне: Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1: официальный текст по состоянию на 08.03.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 13.10.1997. – № 41. – Стр. 8220-8235

12. О городских почвах: Закон г. Москвы от 04.07.2007 № 31: официальный текст по состоянию на 29.04.2015 // Ведомости Московской городской Думы. – 05.10.2007. – № 9. – Ст. 149.

13. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ: официальный текст по состоянию на 15.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 26.12.1994. – № 35. – ст. 3648

14. Об использовании атомной энергии: Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ: официальный текст по состоянию на 30.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 27.11.1995. – № 48. – Ст. 4552.

15. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ: официальный текст по состоянию на 09.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 16.02.2009. – №7. – Ст. 776

16. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 NN№7

ФЗ: официальный текст по состоянию на 29.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.01.2002. – № 2. – Ст. 133.

17.Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ: официальный текст по состоянию на 29.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 27.11.1995. – № 48. – Ст. 4556

18.Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 89-ФЗ: официальный текст по состоянию на 29.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации от 29.07.1998. – № 26. – Ст. 3009.

19.О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ: официальный текст по состоянию на 28.11.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.04.1999. – № 14. – ст. 1650

20.О животном мире: Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ животном мире: официальный текст по состоянию на 13.07.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.04.1995. – № 17. – Ст. 1462

21.Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ: официальный текст по состоянию на 13.07.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 31.07.2006. – № 31 (1 ч.) . – Ст. 3448

22.Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон от 04.04.1999 № 96-ФЗ: официальный текст по состоянию на 13.07.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.05.1999. – №18. – ст. 2222

23.О гидрометеорологической службе: Федеральный закон от 19.07.1998 № 113-ФЗ: официальный текст по состоянию на 21.11.2011 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 27.07.1998. – № 30. – ст. 3609

24.О радиационной безопасности населения: Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ: официальный текст по состоянию на 19.07.2011 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.01.1996. – № 3. – Ст.

25. Об утверждении перечней (списков) объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и исключенных из Красной книги Российской Федерации: Приказ Госкомэкологии Российской Федерации от 19.12.1997 г. № 569: официальный текст по состоянию на 28.04.2011 // Российские вести. – 17.03.1998. – № 48

26. Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации: Приказ Госкомэкологии Российской Федерации от 16.05.2000 г. № 372 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 31.07.2000. – №31

27. О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды): Постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2013 г. № 681: официальный текст по состоянию на 10.07.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 19.08.2013. – № 33. – Ст. 4383

28. «О внесении изменения в постановление Правительства Хабаровского края от 26 июня 2013 г. № 167-пр «Об утверждении Положения о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Хабаровском крае, краевого значения» из информационного банка «Хабаровский край»: Постановление Правительства Хабаровского края от 03.04.2014 № 96-пр // Собрание законодательства Хабаровского края. – 12.05.2014. – № 4

29. Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 2423-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.12.2012. – № 52. – Ст. 7561.

30. О размещении отходов: Письмо Ростехнадзора Российской Федерации от 25.07. 2007 г. № 04-09/1002 // Нормативные акты для бухгалтера. – 18.09.2007. – №18

Нормативные правовые акты, утратившие силу

31. Об охране окружающей природной среды: Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 05.03.1992. – № 10. – Ст. 457

32. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ: официальный текст по состоянию на 29.12.2010 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 13.08.2001. – № 33 (часть I) . – Ст. 3430

Судебная практика

33. Правовая природа требований о возмещении экологического вреда (анализ судебной практики по делам о незаконном размещении отходов) // «Вестник Пермского университета. – 2014. – № 4(26).

Монографии

34. *Быковский В.К.* Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование: монография / В.К. Быковский. – М.: МАКС Пресс. – 2012. – С. 56.

35. *Полянская Г.Н.* Право государственной собственности на леса в СССР: монография / Г.Н. Полянская. – М.: НОРМА, ИНФРА-М. - 2008. – С. 192.

36. *Скобелева Л.А.* Экологический и технологический надзор: монография / Л.А. Скобелева. – М.: Нестор Академик. – 2010. – 352 с.

Научные статьи

37. *Волков К.В.* Экологические информационные системы ФРГ: практический опыт мегаполисов и принципы Орхусской конвенции. /

К.В. Волков // Журнал Экологическое право. – 2011. – № 5. – С. 55- 57.

38. *Выпханова Г.В.* Правовая категория «экологическая информация»: дискуссионные вопросы. / Г.В. Выпханова // Журнал Экологическое право. – 2013. – № 3. – С. 35-36.

39. *Данилова Н.В.* Критерии благоприятной окружающей среды: теория вопроса и практика защиты права. / Н.В. Данилова // Журнал Философия права. – 2015. – № 12. – С. 15-20.

40. *Зиновьева О.А.* Правовое регулирование использования лесов в новом Лесном кодексе Российской Федерации. / О.А. Зиновьева // Аграрное и земельное право. – 2012. – № 3. – С. 66-68.

41. *Иванова Ж.Б.* Гражданско-правовая ответственность юридических лиц, эксплуатирующих опасные производственные объекты. / Ж.Б. Иванова // Российская юстиция. – 2014. – № 2. – С. 77-79.

42. *Кутьи Н.Г.* Цели и задачи совершенствования законодательства Российской Федерации в области обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов. / Н.Г. Кутьи // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 12. – С. 15-20.

43. *Ламерт Д.А.* Особенности процедуры предоставления права пользования земельным участком над недрами с целью геологоразведки и добычи полезных ископаемых. / Д.А. Ламерт // Журнал Земельное право. – 2015. – № 3. – С. 69-71.

44. *Малеина М.Н.* Публичный лесной сервитут. / М.Н. Малеина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 6. – С. 45-47.

45. *Маковкин В.А.* Об определении понятия «существенные условия лицензии на пользование недрами». / В.А. Маковкин // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2012. – № 7. – С. 55-57/

46. *Попов А.А.* Экологическая информация: правовое регулирование доступа и предоставления. / А.А. Попов // Законодательство и экономика. – 2013. – № 6. – С. 77-79.

47. *Сорока Н.Н.* Региональный экологический мониторинг как

специфический источник информации о состоянии окружающей среды в субъекте Российской Федерации. / Н.Н. Сорока // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. – 2015. – № 1(13). – С. 55-59.

48. *Спори́нин В.В.* Плата за размещение отходов. / В.В. Спори́нин // Торговля: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2009. – № 3. – С. 66-71.

49. *Шадри́на О.В.* Физические лица как субъекты права доступа к экологической информации по законодательству Российской Федерации. / О.В. Шадри́на // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 34-36.

Учебная литература

50. *Алексеев С.С.* Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический). Части первая, вторая, третья, четвертая / С.С. Алексеев, С.Ю. Степанова. – М.: Проспект, Институт частного права. – 2015. – С.1648

51. *Боголюбов С.А.* Защита экологических прав: учебник. / С.А. Боголюбов. – М.: Юрайт. – 2012. – С. 450

52. *Бринчук М.М.* Экологическое право: учебник. / М.М. Бринчук. – М.: Айбукс. – 2014. – С. 504

53. *Пуряева А.Ю.* Экологическое право: учебник. / А.Ю. Пуряева. – М.: Айбукс. – 2012. – С. 560.

Авторефераты

54. *Быковский В.К.* Правовое регулирование использования лесов на землях лесного фонда: автореф. дисс. к. ю. наук. / В.К. Быковский. – Каз.: Изд-во КГУ. – 2008. – 26 с.

55. *Журавский И.М.* Юридическая ответственность за нарушения законодательства об охране и использовании растительного мира: автореф. дисс. канд. юрид. наук. / И.М. Журавский. – Сар.: СГАП. – 2007. – 208 с.

56. *Карху О.С.* Юридическая ответственность за нарушение законодательства об экологической информации: автореф. дисс. канд. юрид. наук. / О.С. Каху. – М.: РАГС. – 2009. – 208 с.

57. *Лаврусь С.Ю.* Реализация принципов права в юридической практике: дисс. канд. юрид. наук. / С.Ю. Лаврусь. – М.: РАГС. – 2011. – 166 с.

58. *Мазуренко А.П.* Концепция правотворческой политики в Российской Федерации: автореф. дисс. канд. юрид. наук. / А.П. Мазуренко. – М.: РАГС. – 2011. – 179 с.

59. *Мельник Л.А.* Правовая охрана почв: автореф. дисс. канд. юрид. наук. / Л.А. Мельник. – Сар.: СГАП. – 2005. – 207 с.

60. *Мисник Г.А.* Возмещение экологического вреда в российском праве: автореф. дисс. докт. юрид. наук. / Г.А. Мисник. – Каз.: Изд-во КГУ. – 2007. – 198 с.

Электронные ресурсы

61. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 20 мая 2008 г. по делу № А12-18891/2007. [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>. (дата обращения 08.03.2016 г.).

62. Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2013 г.» [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения 14.03.2016 г.)

63. Постановление Администрации г. Вологды от 15 июня 2012 г. № 3391 «О проведении общественных слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности по строительству мусороперерабатывающего предприятия в городе Вологде. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.garant.ru/20377672/#ixzz4AzR> (дата обращения 20.03.2016).

64. Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа от 26.05.2008 № Ф08-2791/2008 по делу № А53-20810/2007-С6-34 Содержание отходов в зарегистрированных в установленном порядке

объектах размещения отходов, расположенных на территории предприятия, является хранением отходов и для осуществления этой операции требуется получение лицензии на деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/on> (дата обращения 28.03.2016 г.).

65. Постановление Федерального Арбитражного Суда Уральского округа от 14 апреля 2008 г. № Ф09-2541/08-С1 по делу № А50П-942/07 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/o> (дата обращения 05.04.2016 г.).

66. Апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 19.10.2015 по делу № 33-4299/2015 Требование: О принятии мер по организации ликвидации несанкционированной свалки отходов производства и потребления. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/onli> (дата обращения 05.04.2016 г.).

67. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 2 июня 2015 г. по делу № 33-5053/2015 «О признании незаконным бездействия органов местного самоуправления, об обязанности устранить допущенные нарушения». [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/on> (дата обращения 06.04.2016 г.).

68. Апелляционное определение Вологодского областного суда от 10 апреля 2013 г. № 33-1614/2013 «В иске о признании не состоявшимися общественных слушаний по оценке воздействия на окружающую среду строительства мусороперерабатывающего предприятия в городе, а одобрения – ничтожным отказано, поскольку процедура проведения общественных слушаний была проведена администрацией города в соответствии с требованиями закона и в рамках предоставленных полномочий, обеспечила соблюдение прав населения на благоприятную окружающую среду путем создания условий для их реализации». [Электронный ресурс]. // Режим

доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ>; (дата обращения 08.04.2016 г.).

69.Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 9 июня 2011 г. в г. Дзержинске. [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/> (дата обращения 14.04.2016 г.).

70.Нарушение экологических прав граждан Российской Федерации в 2010 г. Общественный доклад. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.bellona.ru/filearchive/fil_doklad_regions_s_obl4.pdf (дата обращения 16.14.2016 г.).

РЕФЕРАТ И КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Правовые аспекты информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды

В данной выпускной квалификационной магистерской диссертации рассматривается общая характеристика природопользования и охраны окружающей среды как институтов экологического права, право природопользования: понятие, содержание и виды; понятие, объекты и принципы охраны окружающей среды. В работе исследуются основы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды; понятие и источники экологической информации; сбор, накопление, распространение и доступ к экологической информации, правовые ограничения доступа к экологической информации

В судебной практике рассматриваются правовые регулирование информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды, а также рассматриваются 3 подраздела:

1. Современной состояние правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды
2. Нормативные основы правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды
3. Совершенствования правового регулирования информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды правовые проблемы в сфере обращения с опасными производственными объектами

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: правовое регулирование, информационное обеспечение, экологическое право, экологическая информация, природопользование.

Legal aspects of information support of nature management and environmental protection

In this final qualification of the master's thesis discusses the General characteristics of natural resources and environmental protection of institutions like environmental law, law of natural resources: concept, contents and types; concept, objects and principles of environmental protection. In this paper, we investigate the foundations of information support of nature management and environmental protection; the concept and sources of environmental information; the collection, accumulation, dissemination and access to environmental information, legal restrictions on access to environmental information.

In judicial practice, discusses the legal regulation of information support of nature management and environmental protection, as well as to discuss 3 subsections:

1. Modern state of legal regulation of information
ensure environmental management and environmental protection
2. The normative basis of the legal regulation of information
ensure environmental management and environmental protection
3. Improvement of the legal regulation of information
ensure environmental management and environmental legal problems in the field of treatment of hazardous production facilities

KEY WORDS: legal regulation, information provision, environmental law, environmental information, environmental management.