

**Кутузов В.И.**

заведующий кафедрой информационного права ОГУ, кандидат технических наук, доцент,

**Попов А.А.**

эксперт Российского комитета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех»

## **ПРОБЛЕМА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН, ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ НА ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ ИНФОРМАЦИЮ И ИХ ПРАВА НА ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ ИНФОРМИРОВАННОСТЬ**

**В статье рассматриваются проблемы соотношения понятий «право на экологическую информацию» и «право на экологическую информированность» в свете повышения общественного интереса к экологии, а также предлагаются пути их решения. Сформированы определения указанных правомочий, их источники, отличительные особенности, а также обосновывается их тесная взаимосвязь и взаимозависимость.**

В Конституции РФ (п. 4 ст. 29) устанавливается, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». В развитие данной статьи Конституции РФ был принят Указ Президента РФ от 31 декабря 1993 г. №2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию». Однако в процессе реализации права граждан на экологическую информацию особое внимание следует обратить также и на несколько другой аспект указанной проблемы, приобретающий в последнее время все большее значение, – право на экологическую информированность.

Вообще, разграничение права на информацию и права на информированность, можно сказать, имеет общеправовое значение, поскольку деятельность, связанная с оборотом информации, в той или иной степени присутствует во многих отраслях права, особенно в процессуальных отраслях.

По мнению некоторых исследователей, правовая информированность – это обусловленная интересом личности степень восприятия и осознания правовой информации, выраженная в понятиях, суждениях, представлениях и взглядах о праве, его институтах, учреждениях [1, с. 33]. Таким образом, по нашему мнению, необходимо отделение права на информацию от права на информированность, поскольку это в определенной степени поможет разобраться с правомочиями субъектов данных прав в частных случаях, одним из которых и является экологическая информация и экологическая информированность.

Ввиду того, что в последнее время в научной или иной литературе уделяется достаточно много внимания экологии, способствуя тем самым распространению экологической информа-

ции, очень важно обратить внимание на то, что существуют определенные проблемы в плане соотношения понятий «право на экологическую информацию» и «право на экологическую информированность». Первое – выступает как право собственно самого человека на свободный поиск, получение, передачу и распространение указанной информации. Второе чаще употребляется в связи со средствами массовой информации. Гражданин может реализовать свое право на экологическую информированность в основном через СМИ, а также через некоторые другие информационные ресурсы [2, с. 178-180].

Если понимать право на информацию не абстрактно-количественным образом, а в виде конкретно-качественного права на информированность, то такая интерпретация права на информированность предполагает возможность для аудитории получать информацию в соответствии с объективными потребностями каждого ее слоя, притом информацию, необходимую, полную, своевременную и достоверную для всесторонней ориентации в действительности и сознательной выработки направленности и характера социальной активности. А также такую информацию, которая позволит адекватно ориентироваться и принимать решения в соответствии со своими интересами.

Экологическая информированность представляет собой специфический информационный процесс, основанный на общих принципах законодательства об информации и предполагающий наличие в полной мере всех присущих информационным процессам свойств и характеристик. Это также и уровень знания права, достигнутый в результате воздействия на осознание правовой информации [3, с. 39].

На первый взгляд, специфика этого явления заключается лишь в субъективных правомочиях в отношении требования предоставления тех или иных сведений. Между тем право на экологическую информированность тесно связано с правом на экологическую информацию и, по своей сути, фактически не может существовать без последнего. Зависимость очевидна: мера реализации всех других прав прямо зависит от информированности и требует ее максимально высокого уровня. Однако два этих правомочия имеют и ключевые отличия [4, с. 430 – 433].

Во-первых, право на экологическую информацию – это активное право гражданина, обусловленное его интересами, собственными волевыми мотивами и опирающееся на закон. Право же на экологическую информированность – это, если так можно выразиться, пассивное право. Суть оговорки в том, что, несмотря на очевидную «выжидательную» позицию гражданина и ключевую роль в данной ситуации компетентных органов по предоставлению (информированию), гражданин может потребовать осуществления органом своих обязанностей, если они исполняются, например, несвоевременно, не в полном объеме и т. д.

Во-вторых, право на экологическую информацию не всегда сопряжено с обязанностью компетентного органа ее предоставить. Например, информация с ограниченным доступом, так как сведения, в ней содержащиеся, все равно подпадают под законодательное закрепление прав граждан. И таким образом, люди могут требовать предоставления информации, которая им все равно в силу закона предоставлена не будет, поскольку ответственности за требование предоставления информации не существует. А в случае с информированностью компетентный орган осуществляет передачу и распространение только той информации, которую в силу соответствующих нормативных актов обязан передавать и распространять.

Так, например, в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 года №174-ФЗ в ст. 19 закрепляется, что граждане и общественные организации имеют право получать от специально уполномоченных государственных органов, отвечающих за проведение государственной экологической экспертизы конкретных объектов, данные о ее результатах. А федеральный специально уполномоченный государственный орган в области экологической экс-

пертизы в свою очередь обязан предоставлять средства массовой информации по их запросам сведения о результатах проведения государственной экологической экспертизы (ст. 7, 8).

Даже если предположить, что будет введен в действие механизм ответственности за требование предоставления информации, то не без оснований можно предположить, что для его действенной реализации необходим прежде всего достаточно высокий уровень правовой культуры граждан и степени информированности о своих правах в этой сфере, а данное обстоятельство представляется нам весьма сомнительным.

В-третьих, что касается правового регулирования, то регламентация права на экологическую информацию представлена целым массивом законодательных актов, правовое содержание которых нередко весьма противоречиво. Большинство из них являются одновременно и нормативной базой для осуществления права на экологическую информированность. Однако положения отдельных документов представляют собой правовую основу исключительно для экологической информированности [5, с. 79-85].

В качестве примера можно привести п. 2 ст. 18 Градостроительного кодекса РФ, в которой говорится о том, что информирование граждан, их объединений и юридических лиц Российской Федерации о градостроительной деятельности осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления через средства массовой информации, посредством проведения общественных обсуждений, а также организации экспозиций и выставок. При этом в случае непредоставления информации, ее несвоевременного предоставления, предоставления неполной и (или) недостоверной информации о состоянии среды жизнедеятельности и ее предполагаемых изменениях соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами граждане Российской Федерации имеют право обращаться в суд (п. 3).

Аналогичное положение содержится также и в п. 2 ст. 18 Лесного кодекса РФ.

Таким образом, экологическая информация и экологическая информированность – лишь две сущности одного и того же явления, имеющие, однако, собственные специфические особенности.

Необходимо особо подчеркнуть тот важный момент, что уровень экологической инфор-

мированности является отражением не только деятельности СМИ, но и, правда, в гораздо меньшей степени, деятельности экологических общественных организаций, а также специализированного (экологического) образования.

На современном этапе явно недооценивается роль образования и просвещения в сфере экологии, хотя определенные подвижки в этом направлении наблюдаются, в том числе и законодательные. В качестве примера можно привести положение некоторых статей Федерального закона от 10 января 2002 года №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», где наряду с установлением системы всеобщего и комплексного экологического образования предусматривается распространение экологических знаний (ст. 71) и информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности, в том числе через средства массовой информации (ст. 74).

А также следует отметить инициативу принятия Федерального закона «О государственном регулировании образования в области экологии», проект которого впервые был принят к рассмотрению 25 мая 1995 года и затем прошел достаточно долгий законодательный путь, однако так принят и не был.

Между тем право на информированность и на распространение информации в современном демократическом обществе не может не быть равным для всех: в ст. 19 Конституции РФ равенство всех граждан на получение и распространение информации не просто провозглашается, но и гарантируется государством. Значит, государство своим Основным законом обязуется обеспечить это равенство прав.

Однако для реального применения этой нормы необходима целая система экономических и политических решений, законодательных актов и организационных мер, притом строго скоординированных и основанных на четко разработанной концепции.

Нам представляется, что СМИ выполняют роль источника «второго уровня», поскольку используют сведения, полученные из «первичных» источников, кроме случаев прямого цитирования (опубликования) нормативных актов. Согласно Федеральному закону от 19 июля 1998 года №113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» информационная продукция – это полученная в результате обработки сведений (данных) обобщенная информация, предназначенная для распространения или реализации.

Таким образом, СМИ являются прежде всего источниками не столько экологической информации, сколько информационной продукции. Этим обстоятельством и обусловлено положение, и деятельность СМИ как специфического источника экологической информации и основного звена в реализации права граждан на экологическую информированность.

Из того, что право на экологическую информацию (на информированность) относится к основным правам человека, следует, что журналистика не может не принять на себя обязанность реализовать его в эколого-информационной сфере максимально полно. Но нельзя не заметить, что существует ясное внутреннее противоречие между свободой СМИ передавать (в рамках закона) ту информацию, которую данное СМИ сочтет необходимой для граждан, и правом этих граждан на ту информацию, которая ей необходима, хотя именно ее может и не хотеть передавать данное СМИ. Противоречие это реальное, и потому требующее не ликвидации, что невозможно, а устранения посредством разработки специальных мер.

По нашему мнению, можно предложить следующий механизм их создания. А именно путем анализа имеющихся правовых норм и определения способа реализации конкретного права на экологическую информацию с учетом социально-экономической обстановки и уровня потребностей граждан.

Как следует из постановления Государственной Думы «О выполнении в Российской Федерации ст. 29 Конституции Российской Федерации», конституционные гарантии права на получение и распространение информации гражданами остаются пока простой декларацией. Причина этого кроется в отсутствии теоретической концепции, обеспечивающей демократический уровень взаимоотношений общества и прессы. Содержанием такой концепции, а затем и разработки на ее основе информационной политики (на разных уровнях – от общенационального до регионального и местного) является представление об оптимальной системе средств массовой информации и организации ее функционирования в расчете на полноценную реализацию права на информацию.

Такой подход к системе СМИ должен быть «двухсоставным» – с одной стороны, необходимы ясные критерии формирования макросистемы (как совокупности находящихся в сложных отношениях сотрудничества, соперничества, конкуренции, борьбы и т. д. изданий и программ, циркулирующих в стране), в рамках которой скла-

дываются микросистемы – «наборы» источников информации, к входящим в которые изданиям и программам обращается конкретная аудитория (семья, малая группа, слой населения и т. д.). Оптимальной система в обоих своих проявлениях будет тогда, когда каждый человек из доступных ему (по имеющимся у него материальным возможностям, по культурно-образовательному уровню, по характеру социальных ориентаций, по наличию свободного времени и т. д.) каналов журналистики может получить всю необходимую (соответствующую потребностям, интересам, запросам, мотивациям и т. д.) массовую информацию. И не только получить, но и на основе обращенного к нему сопоставительного представления разнородной информации, исходящей из различных социальных сил, разобраться в действительности и определить свою позицию на основе самостоятельного решения и сознательного выбора. А чтобы это было вполне реальным, гражданин должен обладать возможностью задать вопрос, высказать мнение, бросить реплику, выступить с запросом на информацию и уверенно рассчитывать на адекватную реакцию.

Заведомо ясно, что только такое состояние системы СМИ позволяет каждому реализовать право на информированность. Но столь же заведомо ясно, что наличная система СМИ не предоставляет подавляющему большинству людей возможность реализовать это право.

Общеизвестно, что существует два основных подхода к решению данной проблемы. Первый – «либеральный» – заключается в пропаганде полной неподконтрольности прессы и телевидения никаким государственным или общественным институтам в сочетании с открытостью последних для журналистов.

Второй подход – «этатистский» – отводит роль гаранта соблюдения прав и свобод в области информации государству. Последнее разрабатывает политические, юридические и организационные аспекты массово-информационной деятельности и обеспечивает их реализацию на практике.

Что касается первого подхода, то многие авторы солидарны о полной несостоятельности подобной точки зрения. В частности, Е. Прохоров отмечает, что «именно государство, как всеобщий представитель, должно взять на себя ответственность в деле обеспечения права граждан на информацию. Первостепенная роль здесь принадлежит четко разработанной информационной политике и организационному обеспечению ее реализации».

Но, предлагая в качестве организатора массово-информационных отношений государственные структуры, следует учитывать, что характер информационной (как и любой другой) политики государства неизбежно вытекает из его собственного характера, поэтому в настоящее время государственная политика в области СМИ в полной мере не способна отвечать экологическим интересам граждан. Поэтому деятельность многочисленных организационных структур, призванных способствовать реализации информационных прав и свобод, в настоящее время недостаточно эффективна.

В заключение рассмотрения данного вопроса хотелось бы отметить, что право на информацию вообще и на экологическую информацию в частности реализуется лишь при полной информированности человека, предполагающей такую степень упорядочивания и организованности знаний об окружающем мире, которая позволяет ему делать собственный осознанный выбор в направлении реализации своих целей.

Таким образом, право на экологическую информацию – это право обладать, распоряжаться и требовать предоставления экологической информации у компетентного органа государственной власти или местного самоуправления.

Право на экологическую информированность – это право на обеспечение граждан со стороны государственных и муниципальных органов оперативной и прогнозной информацией без запросов, в постоянном режиме, в соответствии со своим объемом полномочий и регламентацией деятельности.

**Список использованной литературы:**

1. Гойман В.И. Правовая информированность граждан: состояние, пути улучшения // Советское государство и право. – 1988. – №9. – С. 33.
2. Попов А.А. К вопросу о формировании понятия «экологическая информация» // Проблемы правового регулирования в аграрном секторе экономики: Материалы международной научно-практической конференции. Часть 2. – Оренбург: Издательский центр ОГАУ, 2003. – С. 178-180.
3. Соколов Н. Я. Правовая информированность общества: сущность и содержание // Советское государство и право. – 1981. – №11. – С. 39.
4. Попов А.А. Правовые пробелы в российском законодательстве об экологической информации // «Черные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал, Москва. – 2003. – №2. – С. 430-433.
5. Кутузов В.И., Попов А.А. Законодательное обеспечение права граждан на экологическую информацию // Журнал российского права. – Москва, 2002. – №8. – С. 79-85.
6. Прохоров Е. Свобода СМИ и право аудитории на информацию // Законодательство и практика средств массовой информации. – 1995. – №6. – С.19.