



## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Юлия ВЛАСЕНКО,

кандидат юридических наук, ассистент кафедры экологического права  
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

### Summary

The present article conducts a theoretical study of the legal regulation of environmental information provision, its place and importance in the system of environmental safety. Carries out the analysis of the legal literature on the study of the concept, the legal nature of information security, its forms and kinds. Reveals legal mechanism of regulation of information in the system of environmental safety. Based on the analysis conducted it substantiates that the legislation of Ukraine in the field of environmental information is complex, and its norms, which ensure the right for environmental information, are allocated within different industries, thus necessitating their classification.

**Key words:** environmental information, information technology, ecological safety, right for environmental information.

### Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование правового регулирования экологического информационного обеспечения, его места и значения в системе экологической безопасности. Осуществляется анализ юридической литературы по исследованию понятия, юридической природы информационного обеспечения, его форм и видов. Раскрывается правовой механизм регулирования информационного обеспечения в системе экологической безопасности. На основе проведенного анализа обосновывается, что законодательство Украины в сфере экологической информации имеет комплексный характер, его нормы по обеспечению и реализации права на экологическую информацию находятся в разных отраслях, что вызывает необходимость их систематизации.

**Ключевые слова:** экологическая информация, информационное обеспечение, экологическая безопасность, право на экологическую информацию.

**Постановка проблемы.** На современном этапе прослеживается тенденция к возрастанию роли информации в развитии общества и государства. Законом Украины «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007–2015 гг.» [10], другими нормативно-правовыми актами определяется необходимость развития информационного общества, ориентированного на интересы людей, открытого для всех, в котором каждый человек может создавать и накапливать информацию и знания, иметь к ним свободный доступ, пользоваться и обмениваться ими. Постановлением Кабинета Министров Украины от 14.01.2015 г. № 2 принято Положение о Министерстве информационной политики Украины [15], которое является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения информационного суверенитета Украины, в частности, по вопросам распространения общественно важной информации в Украине и за ее пределами, а также обеспечения функционирования государственных информационных ресурсов.

**Актуальность темы исследования.** Информационное обеспечение сферы природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности относится к числу теоретико-правовых проблем, которые недостаточно изучены в юридической науке. Для экологического права эта проблематика представляет интерес в контексте обсуждаемой в последнее время концепции правового регулирования информационной сферы, предполагает развитие системных исследований, направленных на выявление тенденций взаимодействия информационного права с другими отраслями национального и международного права, в число которых входит также экологическое право. С этой целью разработана и принята Распоряжением Кабинета Министров Украины от 15.05.2013 г. № 386-р Стратегия развития информационного общества в Украине [14].

**Состояние исследования.** Научный анализ проблем правового регулирования эколого-информационных правоотношений и правового механизма обеспечения экологической безопасности осуществляется многими отечественными и зарубежными

учеными. Среди них следует назвать В.И. Андрейцева, Г.И. Балюк, М.И. Васильеву, Г.В. Выпханову, А.А. Попову, М.В. Краснову и других авторов, работы которых послужили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

**Целью и задачей статьи** является исследование состояния правового регулирования и применения норм в сфере экологического информационного обеспечения, определение их места и значения в системе экологической безопасности, проведение анализа системы научных взглядов и разработок по этой проблеме и внесение предложений по совершенствованию законодательства в сфере экологической информации.

**Изложение основного материала.** Как отмечается в Доктрине информационной безопасности Украины [13], в современных условиях информационная составляющая приобретает все больший вес и становится одним из важнейших элементов обеспечения национальной безопасности. Способность идентифицировать научно-технические и экологические проблемы, осуществлять мониторинг их развития



и прогнозирование последствий непосредственно зависят от эффективности используемой информационной инфраструктуры. Таким образом, информационная безопасность является неотъемлемой частью каждой из сфер национальной безопасности, а значит, и экологической безопасности как ее неотъемлемой составляющей.

Доктрина информационной безопасности Украины [13] среди реальных и потенциальных угроз информационной безопасности Украины в экологической сфере определяет такие: 1) сокрытие, несвоевременное предоставление информации или предоставление недостоверной информации населению о чрезвычайных экологических ситуациях техногенного и природного характера; 2) недостаточную надежность информационно-телекоммуникационных систем сбора, обработки и передачи информации в условиях чрезвычайных ситуаций; 3) низкий уровень информатизации органов государственной власти, который делает невозможным осуществление оперативного контроля и анализа состояния потенциально опасных объектов и территорий, заблаговременного прогнозирования и реагирования на чрезвычайные ситуации.

В современной юридической научной литературе по-разному трактуется термин «информационное обеспечение». Одни ученые считают, что информационное обеспечение целесообразно понимать в двух смыслах: с одной стороны, как правовое регулирование и его сущность с точки зрения информационного подхода, а с другой – как совершенствование деятельности в плане научного, методического обеспечения, использование прикладных и специальных дисциплин с целью повышения качества деятельности [23, с. 10–11]. Другие исследователи рассматривают этот термин как гарантию, способ, средство обеспечения экологической безопасности, соответствующее направлению, способ реализации государством национальной экологической политики [20, с. 261]; как межотраслевую функцию управления в сфере экологии [21, с. 54], которая может определяться, как урегулированная правовыми нормами деятельность уполномо-

ченных на это государственных органов в сфере экологического информационного обеспечения [22, с. 7]. Информационное обеспечение составляет также неотъемлемую часть и является важным условием осуществления других функций управления в сфере экологии, основанием для принятия экологически важных решений и любых других видов управленческой деятельности в данной сфере.

Экологическая доктрина Украины рассматривает информационное обеспечение в качестве средства реализации экологической политики, основной целью которой является обеспечение экологически безопасной окружающей среды для жизни и здоровья населения [11]. Так, Конституция Украины [1] в ч. 1 ст. 50 закрепляет абсолютное право человека на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права вреда. А в ч. 2 ст. 50 Конституции Украины предусматривается и закрепляется основная гарантия реализации этого права, а именно обеспечения и реализации права на экологическую информацию. Установлено, что каждому гарантируется право свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды, о качестве пищевых продуктов и предметов быта, а также право на ее распространение, на то, что данная информация никем не может засекречиваться [1]. Указанное право закрепляется также среди других экологических прав граждан в п. «е» ч. 1 ст. 9 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» [6] как право на свободный доступ к информации о состоянии окружающей природной среды (экологическая информация) и свободное получение, использование, распространение и хранение такой информации, за исключением ограничений, установленных законом. Следует отметить, что большинство ученых рассматривают экологическое информационное обеспечение именно сквозь призму его как средства обеспечения права на экологическую информацию. Только при должном информационном обеспечении могут реализоваться экологические права граждан вообще [17, с. 42] и право на экологическую

безопасность в частности. Так, эколого-информационное обеспечение является одним из основных средств и гарантий реализации права граждан на экологическую безопасность.

Право на экологическую информацию или право на доступ к экологической информации является важной составляющей экологических прав граждан, защита которых гарантируется прежде всего Конституцией Украины и другими нормативными правовыми актами. Среди них важное место отводится Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, ратифицированной Законом Украины от 06.07.1999 г. [2], Закону Украины «О доступе к публичной информации» [12] и другим актам. Однако роль информации в экологической сфере намного шире. Она создает условия для защиты гражданами других экологических прав, играет важную роль в организации видов деятельности, которые оказывают техногенное воздействие на окружающую среду, потребляют, эксплуатируют природные ресурсы и так далее.

Правовые нормы, регулирующие отношения в сфере экологического информационного обеспечения, содержатся в конституционном, информационном, экологическом, административном и других отраслях права, образуют комплексный правовой институт. В данной сфере возникают своеобразные эколого-информационные отношения, которые складываются по поводу производства, создания, поиска, получения, обработки, систематизации, предоставления, хранения, обмена, распространения, использования, защиты экологической информации, функционирования фондов и систем, содержащих такую информацию, и применения в этих целях информационных технологий. Субъектами эколого-информационных отношений выступают все лица, которые по роду деятельности или в силу личной заинтересованности причастны к информационным процессам. Закон Украины «Об информации» [7] в ст. 4 определяет перечень субъектов информационных отношений. Ими являются физиче-



ские лица, юридические лица, объединения граждан, субъекты властных полномочий. Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» [6] в ст. 25-1 конкретизирует перечень субъектов, которые обязаны обеспечивать свободный доступ населения к информации о состоянии окружающей природной среды. К таким субъектам указанный акт относит специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов (в настоящее время – Министерство экологии и природных ресурсов Украины), его органы на местах, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации, деятельность которых может негативно повлиять или влияет на состояние окружающей природной среды, жизнь и здоровье людей. Экологическое информационное обеспечение осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Относительно объекта информационных отношений существуют различные точки зрения [25, с. 30]. По нашему мнению, наиболее подходящей является позиция тех авторов, которые считают собственно экологическую информацию объектом эколого-информационных отношений [17, с. 39], что подтверждается также положениями ст. 4 Закона Украины «Об информации» [7]. Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» [6] в ст. 25 закрепил законодательное определение экологической информации. Основными источниками такой информации являются данные мониторинга окружающей среды, кадастров природных ресурсов, реестры, автоматизированные базы данных, архивы, а также справки, которые выдаются уполномоченными органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями, отдельными должностными лицами.

В науке экологического права определение правового понятия «экологическая информация» сводится в основном к нескольким подходам [18; 19; 22; 24]. Важное значение для определения содержания и границ экологической информации

имеют также Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и Директива Европейского Союза «О свободном доступе к информации об окружающей среде» (1990 г. и 2003 г.).

Необходимо также выделить основные принципы информационных отношений. Ими являются *общие принципы*, закрепленные в ст. 2 Закона Украины «Об информации» (гарантированность права на информацию; открытость, доступность информации; свобода обмена информацией; достоверность и полнота информации; свобода выражения взглядов и убеждений; правомерность получения, использования, распространения, хранения и защиты информации) [7], и специальные принципы, закрепленные в ст. 3 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» (принцип обязательности предоставления заключений государственной экологической экспертизы; гласности и демократизма при принятии решений, реализация которых влияет на состояние окружающей природной среды, формирование у населения экологического мировоззрения) [6] и в разделе 2 Закона Украины «Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 г.» (принципы доступности, достоверности и своевременности получения экологической информации, ответственности органов исполнительной власти за невыполнение данного принципа и другие) [11].

Для существования эффективного правового механизма информационного обеспечения природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности необходимо прежде всего наличие теоретико-правовых основ, системы законодательства в сфере эколого-информационного обеспечения и его надлежащего применения. Так, по мнению Г.В. Выпхановой, правовой механизм информационного обеспечения представляет собой систему правовых средств, которые являются опосредованными правовыми нормами экологического, информационного и других отраслей

права, направленными на правовое регулирование эколого-информационных отношений, а также обеспечивают эффективное правовое влияние на участников этих отношений с целью реализации их экологических прав [18, с. 13], а значит, и прав на экологическую безопасность и экологическую информацию. В его составе выделяются и находятся во взаимосвязи доктринальная, нормотворческая, нормативно-правовая, правоприменительная и правоохранительная составляющие.

Как отмечается в Доктрине информационной безопасности Украины [13], деятельность органов исполнительной власти в сфере обеспечения информационной безопасности Украины должна сосредотачиваться на конструктивном сочетании деятельности государства, гражданского общества и человека по трем основным направлениям: информационно-психологическом, технологическом развитии и защите информации. Государство с целью обеспечения информационной безопасности Украины в экологической сфере должно принимать ряд мер, обозначенных в п. 8 Доктрины информационной безопасности Украины [13]. Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» [6] в ст. 25-1 определяет пути реализации функции экологического информационного обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Этими путями являются такие: а) подготовка Министерством экологии и природных ресурсов Украины и представление на рассмотрение Верховной Рады Украины ежегодного Национального доклада о состоянии экологии в Украине; б) ежегодное систематическое информирование местными органами власти о состоянии экологии соответствующих территорий; в) немедленное информирование о чрезвычайных экологических ситуациях; г) передача информации, полученной в результате проведения мониторинга окружающей среды; д) обеспечение свободного доступа к экологической информации, не составляющей государственной тайны. Экологическое информационное обеспечение регулируется значительным



количеством законодательных и подзаконных актов различных отраслей национального и международного законодательства, поэтому носит комплексный характер. Эти нормы можно классифицировать по различным критериям. Так, М.В. Краснова в зависимости от видов экологически важных сведений, источников таких сведений и органов, уполномоченных обеспечить свободный доступ к таким сведениям, предложила выделить следующие блоки правового регулирования экологического информирования: а) нормативно-правовые акты, которые заложили концептуальные основы экологического информирования и принципы его обеспечения; б) нормативно-правовые акты, которые определяют обязанности по обеспечению экологического информирования лиц и их правовое положение; в) нормативно-правовые акты, которые определяют виды и источники экологического информирования; г) нормативно-правовые акты, регламентирующие процедуры экологического информационного обеспечения; д) нормативно-правовые акты, которые устанавливают обеспечительные (охранные) средства экологического информирования [22, с. 46].

Значительная часть норм в сфере экологического информирования содержится в различных актах экологического природоресурсного законодательства, в частности в Земельном кодексе Украины, Водном кодексе Украины, Лесном кодексе Украины, в Кодексе Украины о недрах, в Законе Украины «О растительном мире», в Законе Украины «О животном мире», в Законе Украины «Об охране атмосферного воздуха», в ст. 4 Закона Украины «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения» [8]. Закон Украины «Об объектах повышенной опасности» [9] ст. 15 ввел регулирование информирования как на уровне реализации субъективного права на получение такой информации, так и на уровне осуществления комплексной функции управления по экологическому информационному обеспечению в этой сфере. Существует ряд других нормативных актов в сфере экологии, нормы которых предусматривают

право на получение экологической информации (Кодекс гражданской защиты Украины от 02.10.2012 г., Закон Украины «Об отходах», Закон Украины «Об использовании ядерной энергии и радиационной безопасности» от 08.02.1995 г., Закон Украины «Об обращении с радиоактивными отходами» от 30.06.1995 г., Закон Украины «О пестицидах и агрохимикатах» от 02.03.1995 г. и другие).

Наличие в законодательстве норм, предусматривающих ответственность за нарушение права на экологическую информацию, также является одной из крупнейших гарантий его реализации. Право на экологическую информацию реализуется прежде всего с целью обеспечения права на экологическую безопасность, а потому в случае его нарушения законодательство предусматривает не только его возобновление, но и возмещение материального и морального вреда (ст. 31 Закона Украины «Об информации» [7], ст. 24 Закона Украины «О доступе к публичной информации» [12], Закон Украины «О защите прав потребителей» [5]). Кодексом Украины об административных правонарушениях [3] в ст. 91-4 предусматривается административная ответственность и определенный состав правонарушения, а ст. 238 Уголовного кодекса Украины [4] регулирует уже состав преступления.

Проведенный анализ действующего законодательства Украины в сфере экологической информации позволяет сделать вывод об отраслевой разобщенности норм, обеспечивающих закрепление и реализацию права на экологическую информацию в системе права экологической безопасности. В целях совершенствования и развития законодательства в сфере экологической информации представляется необходимым на системной основе провести инкорпорацию норм данной сферы. Так, исследуя проблему систематизации законодательства в сфере информационного обеспечения, многие исследователи выдвигают предложения о его кодификации путем принятия Информационного кодекса Украины. Некоторые авторы ставят под сомнение целесообразность систематизации, обосновывая свою позицию меж-

траслевыми интеграционными свойствами информационных отношений. Однако подавляющее большинство исследователей данной проблематики уже длительное время обосновывают необходимость и целесообразность принятия отдельного нормативно-правового акта, а именно специального Закона Украины «Об экологической информации» [22].

**Выводы.** Совершенствование законодательства в сфере экологической информации на доктринальном уровне вызывает необходимость решения ключевых теоретико-правовых вопросов, в частности, относительно определения характера и форм взаимодействия информационного, экологического права и права экологической безопасности в процессе правового регулирования эколого-информационных отношений, установления для этого отраслевых приоритетов, а также границ экологизации информационного права и законодательства. В целях совершенствования и развития законодательства в сфере экологической информации представляется необходимым провести систематизацию норм данной сферы. Последние научные исследования показывают, что основная проблема по обеспечению экологической безопасности в Украине в условиях кризисного состояния экологии заключается не столько в создании новой нормативно-правовой базы, сколько в действенном и эффективном механизме реализации уже существующих ее норм.

#### Список использованной литературы:

1. Конституция Украины : Закон Украины от 28.06.1996 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды : ратифицирована Законом Украины от 06.07.1999 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1999. – № 34. – Ст. 296.
3. Кодекс Украины об административных правонарушениях : Закон



- Украины от 07.12.1984 г. // Ведомости Верховного Совета Украинской ССР. – 1984. – Приложение к № 51. – Ст. 1122.
4. Уголовный кодекс Украины : Закон Украины от 05.04.2001 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
5. О защите прав потребителей : Закон Украины от 12.05.1991 г. (в редакции от 03.01.2015 г.) // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1991. – № 30.
6. Об охране окружающей природной среды : Закон Украины от 25.06.1991 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
7. Об информации : Закон Украины от 02.10.1992 г. (в редакции от 02.03.2014 г.) // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992 г. – № 48. – Ст. 650.
8. Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения : Закон Украины от 24.02.1994 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
9. Об объектах повышенной опасности : Закон Украины от 18.01.2001 г. № 2245-III (в редакции от 26.04.2014 г.) // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2001. – № 15. – Ст. 73.
10. Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007–2015 гг. : Закон Украины от 09.01.2007 г. № 537-V // Голос Украины. – 2007. – № 21.
11. Основные принципы (стратегия) государственной экологической политики Украины на период до 2020 г. : Закон Украины от 21.12.2010 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
12. О доступе к публичной информации : Закон Украины от 09.05.2011 г. (в редакции от 09.06.2013 г.) // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
13. Доктрина информационной безопасности Украины : Указ Президента Украины от 08.07.2009 г. № 514/2009 // Официальный вестник Украины. – 2009. – № 52. – С. 7. – Ст. 1783.
14. Стратегия развития информационного общества в Украине : Распоряжение Кабинета Министров Украины от 15.05.2013 г. № 386-р // Урядовый курьер. – 2013. – 13.06.
15. Положение о Министерстве информационной политики Украины : Постановление Кабинета Министров Украины от 14.01.2015 г. № 2 // Урядовый курьер. – 2015. – № 11.
16. Боголюбов С.А. Экологическое (природоресурсное) право : [учебник для юрид. вузов] / С.А. Боголюбов. – М. : Юридическая фирма «Контракт»; Волтерс Клувер, 2010. – 528 с.
17. Васильева М.И. Эколога-информационные правоотношения: объект, субъекты, принципы / М.И. Васильева // Законодательство и экономика. – 2009. – № 9. – С. 35–45.
18. Выпханова Г.В. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Г.В. Выпханова. – М., 2009. – 62 с.
19. Дубовик О.Л. Экологическая информация: понятие, виды, режим, защита / О.Л. Дубовик // Зеленый мир. – 2003. – № 21–22. – С. 6.
20. Экологическое право Украины. Академический курс : [учебник] / [Ю.С. Шемшученко, В.Ф. Погорилко, В.П. Нагребельный] ; под общ. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2005. – 848 с.
21. Экологическое право: курс лекций : [учеб. пособие для юрид. фактов вузов]. – К. : Вентури, 1996. – 208 с.
22. Краснова М.В. Гарантии реализации права граждан на экологическую информацию : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / М.В. Краснова. – К., 1997. – 20 с.
23. Лукьянчиков Е.Д. Методологические основы информационного обеспечения расследования преступлений : [монография] / Е.Д. Лукьянчиков. – К. : Нац. академия внутр. дел Украины, 2005. – 360 с.
24. Попов А.А. Правовое регулирование экологической информации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / А.А. Попов. – М., 2005. – 20 с.
25. Северин В.А. Правовое регулирование информационных отношений / В.А. Северин // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». – 2000. – № 5. – С. 21–36.