

Ережепқызы Р.

Место норм правового института доступа к экологической информации в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов

В работе проведен правовой анализ доступа общественности к информации в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в Республике Казахстан, рассмотрены место норм правового института, правовые основы обеспечения, реализации и защиты права общественности на доступ к экологической информации. Государственно-правовой механизм регулирования доступа общественности к информации в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, гарантий обеспечения и защиты экологических прав человека и гражданина, а также международно-правовые нормы, осуществляющие регулятивное воздействие на процесс доступа общественности к экологической информации.

Ключевые слова: экологическая информация, охрана окружающей среды, право, общественность, доступ.

Yerezhepkyzy R.

Place the norms of the legal institution of access to environmental information in the field of environmental protection and use of natural resources

In work the legal analysis of public access to information in the field of environmental protection and use of natural resources in the Republic of Kazakhstan, discussed the place of norms of the legal institution, the legal bases of maintenance, realization and protection of the public's right of access to environmental information. Public legal mechanism for regulation of public access to information in the field of environmental protection and use of natural resources, guarantee security and protection of environmental rights of man and citizen, as well as international law implementing regulatory impact on the public access to environmental information.

Key words: environmental information, environmental protection, law, public access.

Ережепқызы Р.

Қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды пайдалану саласындағы ақпаратқа қоғамның қолжетімділігін құқықтық институт нормаларының орны

Берілген жұмыста Қазақстан Республикасында қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды пайдалану саласындағы ақпаратқа қоғамның қолжетімділігіне кешенді құқықтық талдау жүргізілген, құқықтық институт нормаларының орны, қоғамның экологиялық ақпаратқа қолжетімділігі құқығын қамтамасыз ету, жүзеге асыру және қорғаудың құқықтық негіздері қарастырылған. Қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды пайдалану саласындағы ақпаратқа қоғамның қолжетімділігін реттеудің, адам мен азаматтың экологиялық құқықтарын қорғау мен қамтамасыз ету кепілдерінің мемлекеттік құқықтық тетігі, сонымен қатар экологиялық ақпаратқа қоғамның қолжетімділігі үрдісін реттеуге бағытталған халықаралық-құқықтық нормалар.

Түйін сөздер: экологиялық ақпарат, қоршаған ортаны қорғау, құқық, қоғам, қол жетімділік.

**МЕСТО НОРМ
ПРАВОВОГО
ИНСТИТУТА ДОСТУПА
К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
ИНФОРМАЦИИ
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ПРИРОДНЫХ
РЕСУРСОВ**

Вопрос о месте норм правового института в сфере доступа к экологической информации в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в системе национального законодательства РК необходимо начать с анализа таких теоретических вопросов, как определение понятий «отрасль права» и «институт права». На современном этапе развития общества данные понятия в значительной степени меняют свое содержание.

По мнению теоретиков права, «право – это, прежде всего совокупность, а точнее система норм или правил поведения. Это не случайный набор норм, а строго выверенная, упорядоченная совокупность вполне определенных правил поведения. Как и любая иная система, она складывается из однопорядковых, взаимосвязанных между собой и взаимодействующих друг с другом элементов. Таковыми являются нормы права или правила поведения. Система должна быть внутренне единой и непротиворечивой.

Возникающие между ее отдельными структурными элементами – нормами – связи должны быть направлены на выполнение строго определенных, регулятивных и иных, функций, на достижение единых целей. Любая правовая система, для того чтобы стать действенной и эффективной, должна сложиться как целостная, органическая система.

Это является одним из неперенных требований и одновременно одним из признаков реальной, действующей, а не формальной правовой системы» [1, с. 240]. Нормы права группируются в правовые субинституты, правовые институты, подотрасли права, отрасли права и, наконец, систему права.

Так, по мнению И.Ф. Казьминского и В.М. Сырых, институт права – это система взаимосвязанных норм, регулирующих относительно самостоятельную совокупность общественных отношений или какие-либо их компоненты, свойства [2]. Если подходить к данному вопросу с позиций системного подхода, то правовое, целостное образование, так же как государственное управление в области охраны окружающей среды, состоящее из нескольких взаимосвязанных компонентов (институтов), является и представляет собой систему права (правовую систему). В данной системе отдельные компоненты должны и

могут быть расчленены на ряд составляющих. Отсюда вытекает, что данная правовая система многоуровневая, в нее входит в качестве компонентов менее сложные, но относительно самостоятельные в рамках комплексного института государственного управления институциональные образования (институты) экологического права. Простые, смешанные, комплексные институты экологического права, таким образом, образуют отрасль экологического права [3].

С.С. Алексеев предполагал, что «правовой институт – это совокупность юридических норм, регулирующих определенный вид однородных, то есть образующих предмет регулирования какой-либо одной отрасли права, общественных отношений» [4, с. 32]. С этой точкой зрения не согласился О.С. Иоффе, он считал, что «данное определение неудовлетворительно из-за неопределенности основного признака, которым характеризуется институт, – предмета правового воздействия» [5, с. 54].

Обоснование самостоятельности конкретного правового института сводится:

а) к обоснованности самостоятельности экономического содержания данных правоотношений;

б) к выяснению того, как право восприняло эту самостоятельность путем особых способов регламентации отношений, придания им несходной с другими юридической формы [6, с. 531].

Экологическое право, как и всякая иная отрасль права, представляет собой «совокупность юридических норм, институтов, регулирующих определенную группу общественных отношений, на основе определенных принципов и специфических методов» [7, с. 75]. Как отрасль права оно «демонстрирует высокий уровень системобразующих связей и характеризуется определенной целостностью» [8, с. 317].

Начать следует с того, что комплексный характер экологического права подтверждается кругом общественных отношений, лежащих в сфере его правового воздействия.

Так, В.В. Петров рассматривает экологическое право как «совокупность норм, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы» [9, с. 2].

М.М. Бринчук в качестве предмета эколого-правового регулирования определяет природу (окружающую среду) и составляющие ее элементы – землю, недра, воды и «связанные с ними интересы человека» [10, с. 47].

С.А. Боголюбов «сердцевиной регулируемых общественных отношений» полагает «от-

ношения в области взаимодействия общества и окружающей среды» [11, с. 9].

Т.И. Макарова отмечает, «что существенная особенность экологического права – комплексный характер правового воздействия на окружающую среду – обусловлена: а) двойственностью применяемого метода и б) принципами, на которых отрасль базируется, преобладающая роль среди которых принадлежит принципам публичного характера [12].

Место экологического права в системе права определяется ролью и значением правового регулирования экологических отношений. Эколого-правовые нормы в зависимости от круга регулируемых отношений объединены в институты (субинституты), которые, в свою очередь, объединены в систему экологического права [5]. Правовой институт состоит из правовых норм, каждая из которых регулирует определенное общественное отношение.

По поводу определения места норм, регулирующих отношения доступа общественности экологической информации в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в системе права, необходимо отметить следующее. Для того чтобы выделить особенности правового обеспечения предоставления доступа общественности к информации в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, необходимо определить, что же понимается под категорией «общественные отношения по поводу окружающей среды».

За категорией «общественные отношения по поводу окружающей среды» стоят разнообразные интересы человека, но исторически первыми, необходимыми человеку, конечно, являются отношения по использованию природных ресурсов, или природоресурсные отношения, то есть возникающие в связи с использованием субъектами природных ресурсов с целью извлечения из них полезных свойств. И если история природоресурсных отношений – это по существу история человеческой цивилизации, то вторая группа общественных отношений в этой классификации – природоохранительных, или возникающих в связи с потребностью охраны окружающей среды, появляется лишь в XX в.

Когда интенсивность хозяйственной деятельности человека достигает такого уровня, что природа становится неспособной адаптироваться вносимые в нее изменения, она изменяется под их влиянием, а изменившись, начинает по-новому (не в благоприятную для человека сторону)

влиять на него самого. И не в силу какого-либо особенного альтруизма наших современников, а по причинам объективного свойства человечество обратилось к проблемам охраны окружающей среды. Целью такой охраны является обеспечение экологической безопасности человека [12, с. 66].

Переход в экологической доктрине от охраны природы, как защиты отдельных компонентов природной среды, к охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности демонстрирует правовое положение человека не только с традиционной стороны, т. е. только в качестве субъекта права, но и в качестве объекта, экологическая безопасность которого обеспечивается определенным набором правовых средств [12, с. 54].

Разработка понятия «эколого-правовой статус человека» принадлежит М.М. Бринчуку и Т.И. Макаровой. В определении его содержания М.М. Бринчук отталкивается от понятия экологических прав человека, как «самостоятельной разновидности в системе прав» [13, с. 9-11]. Под экологическими он понимает «признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой». По уровню правового регулирования эти права подразделяются им на основные и иные права в области окружающей среды. К основным правам отнесены конституционные или фундаментальные права, в том числе право частной собственности на землю, право на благоприятную окружающую среду, на информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу экологическим правонарушением. Прямое отношение к рассматриваемой разновидности прав, по мысли М.М. Бринчука, имеет право на труд, в условиях, отвечающих требованиям безопасности гигиены, право на охрану здоровья. В число экологических прав им включены также права «общественных экологических формирований» [10, с. 116-141].

Право человека на благоприятную окружающую среду отнесено М.М. Бринчуком к числу фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, и рассматривается как затрагивающее основы жизнедеятельности. Другие экологические права граждан, такие как право на информацию, на возмещение вреда, «по существу служат средствами реализации права на благоприятную окружающую среду» [10, с. 123-124].

К числу экологических прав М.М. Бринчук относит: а) права, направленные на удовлетворение потребностей человека за счет ресурсов природы; б) права, направленные на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды; в) права, служащие средствами обеспечения соблюдения и защиты права на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды; г) право собственности на природные ресурсы; д) экологические права будущих поколений.

В структуру эколого-правового статуса человека наряду с правами в области окружающей среды М.М. Бринчук включает также гарантии, способы защиты экологических прав, а также обязанности граждан в области охраны окружающей среды [10, 127-141]. Аналогичный взгляд на содержание эколого-правового статуса содержится в учебнике Э. Исмаиловой, Ю. Трубецкого, Н. Саввич [14].

Т.И. Макарова дает следующее определение: «эколого-правовой статус человека (гражданина, физического лица) – системообразующая для экологического права категория – представляет собой комплексный институт экологического права, который объединяет установленные законодательством правомочия (права и обязанности) человека как физического лица и гражданина по отношению к окружающей среде с целью обеспечения своих экономических (природопользование) и экологических (обеспечение экологической безопасности) интересов. Центральное звено эколого-правового статуса человека составляет конституционное право на благоприятную окружающую среду, в качестве неотъемлемого, личного неимущественного, не связанного с имущественным права. Однако для закрепления правового положения человека в экологических отношениях как эколого-правового статуса недостаточно определить входящие в него права и иные составляющие. Необходимо установить конструктивный (основополагающий) элемент эколого-правового статуса или его правовое ядро, а также определить взаимодействие между ним и иными элементами, создающее исключительный – присущий только этому виду отраслевого статуса характер» [12, с. 62].

Доступ граждан к экологической информации можно рассматривать в разных аспектах:

- а) в качестве объективного права граждан;
- б) в качестве субъективного права граждан;

в) в качестве правового средства по достижению цели правового механизма реализации экологических прав граждан – благоприятной для человека окружающей среды;

г) в качестве цели правового механизма реализации права граждан на экологическую информацию;

д) в качестве комплексного инструмента экологического права в его объективном понимании, элемента эколого-правового механизма [15].

Таким образом, для определения места норм правового института и доступа к информации в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов нам видится интересным изучение права на благоприятную окружающую среду в связи с тем, что право на доступ к экологической информации является обеспечительным для данного конституционного права человека.

Право на благоприятную окружающую среду – это неотъемлемое право человека на его существование в благоприятной для него среде [16, с. 20-24]. С позиций же времени обрете-

ния данным правом защиты, в том числе международной, то это право третьего поколения. Сам термин «благоприятная окружающая среда» рассматривается как естественное состояние, благо, по поводу которого возникает у лица его субъективное право жить в таких условиях, которые отвечают человеческой природе, его физиологическим и психологическим свойствам, пригодны для нормальной жизнедеятельности человека. То есть право на благоприятную среду – это совокупность прав и обязанностей, необходимых для нормального проживания человека.

Основу правового регулирования отношений в этой сфере составляют нормы конституционного и экологического права. Они закрепляют данное право, устанавливают правовые гарантии его осуществления, определяют компетенцию государственных органов по регулированию права граждан на благоприятную окружающую среду. Итак, право граждан на благоприятную окружающую среду в объективном смысле представляет собой комплексный правовой институт, включающий нормы различных отраслей права.

Литература

- 1 Теория государства и права: учеб. / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2007. – 376 с.
- 2 Пиголкин А.С. Теория права: учеб. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. – 384 с.
- 3 Баимбетов Н.С. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы в Республике Казахстан: дис. ... кан. юрид. наук. – Алматы: КазНУ им. аль-Фараби, 1999. – 131 с.
- 4 Алексеев С.С. Проблемы теории права. – Свердловск, 1972. – Т. 1. – 368 с.
- 5 Иоффе О.С. Структурные подразделения системы права // Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1968. – Вып. 14. – С. 45-60.
- 6 Басин Ю.Г. Избранные труды по гражданскому праву. – Алматы: АЮ-ВШП «Әділет», 2003. – 732 с.
- 7 Керимов Д.А. Законодательная техника. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. – 124 с.
- 8 Алексеев С.С. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов и фак. / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. – М.: ИНФРА-НОРМА, 1997. – 570 с.
- 9 Петров В.В. Экологическое право России: учеб. для вузов. – М.: БЕК, 1995. – 557 с.
- 10 Бринчук М.М. Экологическое право: учеб. – изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 670 с.
- 11 Боголюбов С.А. Экологическое право: учеб. для вузов. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – 448 с.
- 12 Макарова Т.И. Теоретические проблемы правового положения физических лиц в экологических отношениях: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.06. – М.: Белорусский государственный университет, 2008. – 276 с.
- 13 Бринчук М.М. Теоретические основы экологических прав человека // Государство и право. – 2004. – № 5. – С. 5-15.
- 14 Исмаилова Э.Ю., Трунцевский Ю.В., Саввич Н.Е. Экологическое право: учеб. – 2-е изд., перер. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2003. – 403 с.
- 15 Матвеева Е.В. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии: дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.06. – М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2010. – 206 с.
- 16 Балашенко С.А., Макарова Т.И. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека. – Минск: Белорус. гос. ун-т, 1999. – 256 с.

References

- 1 Teorija gosudarstva i prava: ucheb. / pod red. M.N. Marchenko. – M.: Zercalo, 2007. – 376 s.
- 2 Pigolkin A.S. Teorija prava: ucheb. – 2-e izd., ispr. i dop. – M.: Izd-vo MGTU im. N.Je. Baumana, 1996. – 384 s.
- 3 Baimbetov N.S. Problemy pravovogo regulirovanija jekologicheskoj jeksperti-zy v Respublike Kazahstan: dis. ... kan. jurid. nauk. – Almaty: KazNU im. al'-Farabi, 1999. – 131 s.

- 4 Alekseev S.S. Problemy teorii prava. – Sverdlovsk, 1972. – T. 1. – 368 s.
- 5 Ioffe O.S. Strukturnye podrazdelenija sistemy prava // Uchenye zapiski VNIISZ. – M., 1968. – Vyp. 14. – S. 45-60.
- 6 Basin Ju.G. Izbrannye trudy po grazhdanskomu pravu. – Almaty: AJu-VShP «Әdilet», 2003. – 732 s.
- 7 Kerimov D.A. Zakonodatel'naja tehnika. – M.: NORMA-INFRA, 1998. – 124 s.
- 8 Alekseev S.S. Teorija gosudarstva i prava: ucheb. dlja jurid. vuzov i fak. / pod red. V.M. Korel'skogo i V.D. Perevalova. – M.: INFRA-NORMA, 1997. – 570 s
- 9 Petrov V.V. Jekologicheskoe pravo Rossii: ucheb. dlja vuzov. – M.: BEK, 1995. – 557 s.
- 10 Brinchuk M.M. Jekologicheskoe pravo: ucheb. – izd. 2-e, pererab. i dop. – M.: Jurist#, 2005. – 670 s.
- 11 Bogoljubov S.A. Jekologicheskoe pravo: ucheb. dlja vuzov. – M.: NORMA-INFRA, 1999. – 448 s.
- 12 Makarova T.I. Teoreticheskie problemy pravovogo polozhenija fizicheskikh lic v jekologicheskikh otnoshenijah: dis. ... dok. jurid. nauk: 12.00.06. – M.: Belorusskij gosudarstvennyj universitet, 2008. – 276 s.
- 13 Brinchuk M.M. Teoreticheskie osnovy jekologicheskikh prav cheloveka // Go-sudarstvo i pravo. – 2004. – № 5. – S. 5-15.
- 14 Ismailova Je.Ju. Truncevskij Ju.V., Savvich N.E Jekologicheskoe pravo: ucheb. – 2-e izd., perer. – M.: Centr JurInfoR, 2003. – 403 s.
- 15 Matveeva E.V. Pravovoj mehanizm realizacii jekologicheskikh prav grazhdan v Rossijskoj Federacii i Federativnoj Respublike Germanii: dis. ... kan. jurid. nauk: 12.00.06. – M.: MGU im. M.V. Lomonosova, 2010. – 206 s.
- 16 Balashenko S.A., Makarova T.I. Mezhdunarodno-pravovaja ohrana okruzhajushhej sredy i prava cheloveka. – Minsk: Belorus. gos. un-t, 1999. – 256 s.