

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

ИТОГИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ЗАКОНА ФРГ «ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ»

К.В. Волков

Институт Государства и Права РАН
ул. Введенского, 20-1-44, Москва, Россия, 117279

В середине 90-х закон об экологической информации в ФРГ стал важнейшим шагом в развитии административного аппарата, этапом и прорывом в борьбе с бюрократизмом системы управления ФРГ. Он открыл новые возможности для граждан взаимодействовать с органами власти и влиять на них.

Спор о том, нужна ли России свобода экологической информации и специализированный закон, идет уже давно. Причем мнения экспертов не столько расходятся, сколько меняются в зависимости от политической линии. Опыт Европы и ФРГ — это опыт «победившего социального общества», когда у простого человека появилась возможность говорить с органами власти на равных. Опыт создания и реализации закона может быть интересен на всех уровнях законотворчества.

Итак, первая редакция закона «Об экологической информации» была опубликована в 1994 году и вступила в силу 16 июля того же года. Данный закон стал первым законодательным актом немецкого административного права, который регулировал независимый от других процедур процесс доступа граждан к экологической информации, находящейся в распоряжении органов власти.

Ранее существовавшие законодательные нормы, и в особенности широко цитируемая статья 29 Административного закона ФРГ (VwVfG), была основана на иных предпосылках, а именно на принципе ограниченного права ознакомления с административными актами. В ней рассматривались прецеденты «в отношении в основном «... уже происходящих административных процессов» [1]. На основании этого права граждане получали право на неограниченный доступ к документации (**Akteneinsicht**), находящейся в распоряжении администрации, без необходимости обоснования интереса к данной информации. **Право ознакомления (Einsichtsrecht)** не являлось самоцелью, а служило воплощению цели надлежащего ведения административного процесса и общественному контролю.

Получение информации было связано с обязательными пошлинами, при этом вопрос выплат долгое время был самым спорным и стал причиной судебных разбирательств [2]. Как уже упоминалось, ФРГ стала последней страной Европейского Союза, издавшей закон «Об экологической информации». При этом Германия понесла сильное давление ЕС, в результате которого в итоге были ратифицированы международные информационные соглашения. Но абсолютно все авторы подчеркивают, что именно этот закон, рождавшийся с таким трудом в бюрократической Германии, стал серьезным законодательным прорывом [3].

Федеративная Республика Германия не спешила с глубокими изменениями и внесла поправки в закон «Об экологической информации» в соответствии с требованиями Европейского Парламента и Европейского совета о порядке ратификации Директивы 2003/4/EG в декабре 2004 года. Официально новый закон вступил в силу 14.02.2005. Отличительной чертой новой редакции закона стало то, что теперь информационная обязанность распространялась на органы власти федерального уровня, а не только на региональные структуры.

Новый закон расширил границы термина «экологическая информация». В качестве объектов экологической информации были выделены следующие важные направления: состояние здоровья населения и его безопасность, условия жизни человека, состояние культурного наследия (памятников архитектуры и искусства), в том случае если на них может оказать влияние окружающая среда.

Также был уменьшен срок ответа на запрос граждан, он был сокращен до одного месяца. Был изменен порядок оплаты информации, что позволило разрешить прежние многолетние споры экологов и чиновников. Таким образом, законодатель предоставляет физическим и юридическим лицам новый широкий перечень прав.

Все физические и юридические лица, вне зависимости от их гражданства или места жительства [3], обладают правом ничем не ограниченного доступа к информации. Неограниченным правом доступа не обладают, однако юридические лица публичного права [4]. В этой связи важно отметить, что понятие «каждый» не исключает данные юридические лица из поля свободного доступа к информации [5]. В статье 93 I № 4a Основного закон ФРГ под обозначением «каждый» понимаются также и юридические лица публичного права, и их основные права не ограничены никоим образом.

В соответствии со статьей 3 пункта 1 закона «Об экологической информации» ФРГ «каждое лицо» обладает правом свободного доступа к экологической информации, **вне зависимости от национальности**. При этом понятие «каждый» подразумевает исключительно общественность в лице отдельных ее граждан или гражданских союзов и объединений. Важно, что и инициативные группы, а также политические партии (в основном не являющиеся юридическими лицами, за исключением партий высшего звена, обладающих данным правом в соответствии со статьей 3 закона «О политических партиях» (PartG) [3], имеют право требовать предоставления информации в соответствии с решением Высшего административного суда ФРГ (BVerwG) [6].

Предоставление экологической информации возможно только на основании запроса, что не является ограничивающим, а скорее административно-организационным формальным условием, связанным с определениями статьи 22 Административного закона ФРГ. При этом отсутствие запроса не является непоправимой ошибкой и в соответствии с пунктом 1 статьи 45 Административного закона ФРГ может быть исправлена уполномоченным лицом. При этом сам запрос не обязательно должен быть подан в классической письменной форме, напротив, он может быть подготовлен во всех возможных формах и с использованием всех современных средств коммуникации (электронная почта, факс).

Как уже говорилось, заявитель не обязан обосновывать свой интерес к информации, а потому «... ограничение доступа к информации не может быть связано с необходимостью подтверждения или обоснования какого-либо интереса к информации» [7].

Однако экологическая информация должна быть запрошена в определенных ведомствах, в обязанности которых входит сбор информации и работа с ней, в противном случае орган власти имеет право и обязан направить запрос далее по инстанции. При помощи этого ограничения законодатель исключает появление у ответственных органов власти излишней работы, не относящейся к их компетенции.

Орган власти также законодательно обязан обрабатывать информацию, находящуюся в распоряжении частных лиц, исполняющих задачи публичной администрации. Однако орган власти должен иметь возможность четко определить при обработке запроса, какие виды данных или конкретно какая информация должна быть представлена. В том случае, если орган власти не располагает запрашиваемой информацией, то в течение месяца он обязан предоставить заявителю подробный ответ для того, чтобы заявитель мог более четко сформулировать свой запрос.

Заявитель вправе ознакомиться с документами в исходной форме акта, в виде выдержки (справки) или любым иным образом [8]. В зависимости от пожеланий заявителя орган власти готовит материалы в соответствующем формате. Если наличествуют весомые причины против публикации информации в определенном виде — к примеру, слишком высокие затраты на подготовку или публикацию — орган власти вправе самостоятельно выбрать форму предоставления информации [3].

В случае если рассматриваемая информация слишком сложна, так что установленный срок выполнения запроса окажется нереалистичным, то он автоматически увеличивается на два месяца. Заявитель должен быть уведомлен о продлении срока подготовки информации в течение одного месяца с момента вынесения решения о продлении рассмотрения [9]. Заинтересованность большого числа граждан не возбраняется, однако связана с определенными организационными сложностями, к примеру, с большим объемом корреспонденции, которую необходимо разослать. В этом случае ответственный орган власти вправе потребовать официального представителя общественной группы, выражающего общественные интересы, которому будут переданы затребованные копии.

Важно то, что высшие органы власти, а также судебные инстанции исключены из обязательного информационного обмена с гражданами, то есть не обязаны предоставлять им информацию.

Таким образом, можно сказать, что в сравнении с Директивой 90/313/EWG в Конвенции были существенно расширены базовые определения, что позволило отойти также от прежних судебных решений, существенно ограничивавших доступ к информации, как, например, дело «Органов власти в области энергетики» («Energiebehorden»).

К организациям, обязанным предоставлять экологическую информацию, относятся также частнопровые структуры публичного права. Включение в список подобных организаций было сделано с тем, чтобы исключить «бегство в область частного права (государств Европейского союза) или передачу функций и обязанностей частным организациям» [10]. Таким образом, в список обязанных попали публичные организации, коммуны и их структуры, а также коммерческие структуры, выполняющие публичные экологические задачи по поручению государственных или коммунальных органов власти.

Физические и юридические лица частного права, исполняющие публично-правовые задачи в области экологии, обязаны предоставлять информацию в соответствии с нормами статьи 2 пункта 2 закона «Об экологической информации», что обеспечивает многостороннюю поддержку граждан в деле информационного обеспечения и оборота.

Первая редакция закона опиралась на определения Директивы об экологической информации и имело важные недостатки. Данное определение привело, однако, к некоторым смысловым и языковым проблемам в ходе ратификации [10], а также к косвенным ограничениям права доступа к информации, основанным на том, что администрация, не исполняющая функции охраны ОС, не будет являться обязанной к предоставлению информации.

Закон «Об экологической информации» ФРГ исключает из процесса обязательного информационного оборота высшие законодательные органы власти Федерации и администраций федеральных земель (Статья 3 I S. 1 № 1 UIG), за исключением чрезвычайных случаев, когда данные органы власти обязаны опубликовать ту или иную информацию. При этом из информационного обмена не исключены высшие административные органы государственного управления (министерства и ведомства) [10], исключение высших законодательных органов власти должно обеспечить неприкосновенность процесса законодательной работы и распространяется на определенные данные, которые могут находиться в распоряжении этих органов в процессе подготовки законопроекта и которые могут одновременно иметь особенное значение при строительстве и эксплуатации объектов, в особенности объектов федерального значения.

Публично-правовые задачи — это либо обязанности, установленные законом в смысле компетенции контрольных органов, либо на основании руководящих документов, предписаний и постановлений правительства [11].

Однако, по мнению самого законодателя, отклонение может произойти только в том случае, если запрос касается сфер частной жизни или затрагивает

общественные интересы. Отклонение запроса на получение информации возможно только в строго определенных законом случаях. Таким образом, законодатель особо подчеркнул приоритет информационной свободы граждан перед абсолютным большинством административно-бюрократических процедур. К примеру, вредные вещества, условно говоря, «покинувшие» предприятие, уже не относятся к разряду производственных секретов [12]. При этом интересно отметить, что в Германии были предприняты попытки засекретить информацию о качественном и количественном составе выбросов, особенно когда это касалось тех производственных процессов, которые были объявлены секретными [13].

В соответствии со статьей 9 закона «Об экологической информации» (UIG) под особой защитой находятся частные данные. Это относится, к примеру, к персональным данным, в том случае, если раскрытие информации ведет к серьезному ущербу частных интересов или к нарушению прав интеллектуальной собственности (патентное право). Не могут быть раскрыты и производственные или коммерческие секреты предприятий. Они могут быть раскрыты только в двух случаях — когда собственник информации согласился предоставить/раскрыть информацию и когда общественные интересы в деле раскрытия данных преобладают над частными.

Не подлежат засекречиванию данные о химическом составе, маркировке или возникающих ЧП, а также данные о лицах, эксплуатирующих производственные мощности или конкретные установки, виде и задачах установки и обозначении используемых веществ, способных стать причиной возникновения и развития ЧП. Во всех этих случаях руководство предприятия не вправе апеллировать к определениям закона о защите коммерческой тайны.

Стоит упомянуть, что первая редакция закона не регулировала финансовый вопрос. Это привело к тому, что чиновники получили возможность достаточно свободно интерпретировать этот закон. В самом законе предусмотрено, что сборы за получение информации могут быть увеличены, чем не преминули воспользоваться некоторые органы местного самоуправления для латания дыр в собственных бюджетах.

Важный вопрос — кто и зачем хочет получить информацию. Нужно четко разделять, служит ли информация коммерческим или частным интересам автора запроса. Если абсолютно четко ясно, что информация может иметь коммерческое значение, то логично требовать высокие сборы за запрос. В докладе Гринпис [14] также указывается на то, что иногда сборы могут быть завышены самими чиновниками с тем, чтобы покрыть трудозатраты.

На тот факт, что не случилось «перегрузки» органов власти, указывает и опрос Силке Альбин (Silke Albin). «Итогом опроса 85 чиновников от экологии, проведенный ею, показал среднее число новых запросов в расчете на каждую службу в рамках первых двух лет с момента вступления в силу европейской линии о доступе к экологической информации.

Даже в той ситуации, когда растущая известность закона «Об экологической информации» привела к росту числа запросов, не было отмечено случаев чрезмерной загрузки чиновников, так что возникшие в связи с этим расходы в региональных коммунальных бюджетах должны остаться в разумных рамках» [14].

Закон предполагает, что получение информации подразумевает в определенных случаях некоторые пошлины и сборы. Эта норма закона была одной из самых спорных, когда столкнулись интересы общественности (бесплатное предоставление информации) и интересы государственной администрации, логично считавшей, что возможна оплата затрат на выполнение работ по подготовке информации. В соответствии со статьей 5 Директивы «Об экологической информации» (UIRL) администрация в праве требовать уплаты некоторых пошлин, которые, однако, не должны превышать определенный уровень. В соответствии с дополнениями от 2001 года статья 10 закона была полностью переформулирована, и таким образом были выполнены требования Европейской судебной палаты от 09.09.1999 [3].

В соответствии со статьей 10 I S. 2 закона «Об экологической информации» размер сборов должен быть определен таким образом, чтобы обеспечить максимальную реализацию права на получение информации в соответствии со статьей данного закона. Также закон устанавливает взаимосвязь размера пошлины и затрат, возникших в процессе сбора информации.

Постановление о порядке и размере взимания пошлин было издано вместе с новой редакцией закона и повторяет некоторые формулировки прежнего постановления, однако четко устанавливает, что пошлины не могут превышать определенный размер, что одновременно является гарантией правовых свобод и «существенно снижает» [3] общий стоимостной риск для граждан. Одновременно такой риск снижается и для администрации, которая сможет покрыть собственные непредвиденные расходы на подготовку и распространение информации.

Исходя из принципа правового государства, следует устанавливать такой порядок взимания пошлин, чтобы у плательщика пошлины была возможность оценить ее размер в будущем. Тому же принципу должно соответствовать и постановление о порядке и размере сбора пошлин (UIGGebV). Однако важно отметить, что пошлина не взимается за устные справки и простые письменные запросы. Не может взиматься плата и в случае отклонения запроса о предоставлении информации (Статья 3 Постановления (UIGGebV)).

Мы рассмотрели все основные моменты закона, динамику его развития, проблемные стороны. Польза закона, прямая и косвенная, для общества очевидна, очевидна и его необходимость для России. Общество и власть могут взаимодействовать, и ясно, что от этого больше пользы, чем вреда. России на сегодняшний день нужно выбрать новый приоритет: принцип благополучия гражданина и общества. В этом случае закон о свободе информации станет логичным, удобным и важным инструментом взаимодействия общества и власти.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Niedzwicki M.* Umweltinformationsrichtlinie und Umweltinformationsgesetz, 2005; www.jurawelt.com/aufsaeetze/10649
- [2] *Ahrweiler P., Thomaf B.* Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik Strukturen und Visionen. — LIT-Verlag, Reihe: Medien & Politik Bd. 29, 2005.

- [3] *Schomerus T., Schrader C., Wegener W.* Bernhard «Umweltinformationsgesetz. Handkommentar». — Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.
- [4] BVerwG, NVwZ 1996. — S. 400, 401.
- [5] *Turiax A.* Umweltinformationsgesetz. Kommentar. — C.H. Beck, Munchen, 1995.
- [6] BVerwG, Urteil von 25.03.1999.
- [7] Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung.
- [8] BVerwG, Urteil von 06.12.1996.
- [9] Комментарии к закону «Об экологической информации» <http://www.uba.de/umweltrecht/umweltinformationsgesetz.htm>
- [10] *Niedzwicki M.* Umweltinformationsrichtlinie und Umweltinformationsgesetz.
- [11] Wolff/Bachof/Stober, § 2, Rdnr. 21.
- [12] *Fluck Jurgen.* UIG. Kommentar; Heidelberg, 1997.
- [13] *Turiax A.* Umweltinformationsgesetz. Kommentar.
- [14] *Redelfs M.* Beitrag für die Dokumentation der Tagung «Die transparente Verwaltung — Zugangsfreiheit zu öffentlichen Informationen». — Hamburg, 2002. — S. 7.

THE TOTAL OF LAW-ENFORCEMENT PRACTICE TO LAW «OF THE ECOLOGICAL INFORMATION»

K. Volkov

The Institute of State and Law (ISL) of Russian Academy of Sciences (RAS)
Vvedenskogo, 20-1-44, Moscow, Russia, 117279

In article aspects law-enforcement policy of Germany from the moment of the edition of the law in 1994 and till today are considered. The law edition was preceded by stage nig reconcile working and correction of mistakes, considerable experience of lawmaking and practical application which will be useful at creation of similar legislative norms in Russia as a result is stored. In article aspects both standard and financial regulation of access to the ecological information are reflected.