

**Б. Бомановски**

аспирант

Лодзинский университет

факультет права и управления,

кафедра экологического права

ул. Президента Габриэла Нарутовича, 65, Лодзь, 90-131, Польша

**ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПРИОРИТЕТЫ ДИРЕКТИВЫ 2003/4/ЕС  
О ПУБЛИЧНОМ ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ ОБ ОКРУЖАЮЩЕЙ  
СРЕДЕ**

Статья содержит характеристику основных принципов и приоритетов Директивы 2003/4/ЕС о публичном доступе к информации об окружающей среде.

**Ключевые слова:** Директива 2003/4/ЕС, публичный доступ к информации об окружающей среде.

Характерной чертой подавляющего большинства европейских директив является очень обширное введение, содержащее все принципы и приоритеты, которые авторы этой директивы сочли значительными с точки зрения регулируемой ими области. Обычно принципы и приоритеты перечисляются сразу после указания в статье Договора о ЕС, который непосредственно создает нормативную основу данного правового акта. Перечень принципов и приоритетов по пунктам сопровождается словами «...взяв во внимание...», после которых следует перечисление.

Ограничения в плане объёма данной работы оказывают определённое влияние на выбор автором тематики исследования. Одно лишь описание и общая характеристика директивы оказались бы весьма обширными и к тому же слишком обобщёнными. Научное исследование норм директивы привело бы к ещё большему увеличению объёма работы. Эти выводы и вынуждают автора к исследованию не целого правового акта, а лишь его первой части, содержащей перечень основных принципов и приоритетов. Именно эта часть данной директивы, как и, впрочем, многих других, является наиболее самостоятельной, заметно выделенной составляющей директивы и в то же время сильно воздействует на остальные её части.

Необходимо определить понятия принципов и приоритетов. В данной статье под принципом понимается правило, прямо названное в Договоре о ЕС или в других правовых актах ЕС или основанное на действующих правовых актах ЕС или на практике Суда Европейского Союза и имеющее коренное значение для интерпретации ряда более точных правил.

В свою очередь, приоритетом будет принято называть непосредственные цели, достижение которых декларативно подтверждается авторами директивы как особо значительных для обеспечения самой главной цели: широчайшего доступа к информации об окружающей среде. Следует отметить, что такой подход заставляет подразделить приоритеты на преднорматив-

ные (которые должны стать основой, образцом правил, посредством которых директива будет имплементироваться) и декларативно-описательные (описывающие стандарты, состояния, ситуации, для достижения которых надо будет устанавливать правила стран-членов ЕС, имплементирующих данную директиву).

Кроме принципов и приоритетов, в первой статье директивы указываются две главные цели: гарантирование права на доступ к информации об окружающей среде (вместе с определением условий реализации этого права) и обеспечение распространения информации об окружающей среде. Они являются настолько широкомасштабными, что автор вынужден был отказаться от их анализа, так как их роль и характер заставили бы провести анализ всей директивы, изменив характер и объем данной работы.

Каталог принципов и приоритетов составляют 24 пункта (эта часть директивы не подразделяется на статьи), причём анализу подвергнутся только те, которые оказывают самое большое влияние на понимание и функционирование данной директивы.

Первым, на что, по мнению автора, следует обратить внимание, является указанное в самом начале директивы утверждение: *увеличение публичного доступа к информации об окружающей среде и распространение такой информации способствуют повышению экологической сознательности, свободе обмена идеями, более эффективному участию общества в процессе принятия решений по вопросам об окружающей среде и, в конечном итоге, улучшению состояния окружающей среды.*

Первым пунктом провозглашаются самые основные приоритеты: 1) повышение экологической сознательности; 2) свобода обмена идеями; 3) более эффективное участие общества в процессе принятия решений по вопросам об окружающей среде; 4) улучшение состояния окружающей среды (как конечный итог).

Эти приоритеты представляют собой цели, достижению которых должны служить данная директива, а также законодательные и подзаконные акты стран-членов ЕС, изданные для имплементации директивы. Необходимо обратить внимание на то, что в данном отрывке текста директивы упоминаются две, предельно важные для практики, формы обеспечения доступности информации: публичный доступ к информации об окружающей среде и распространение информации об окружающей среде. Приоритет установления двух форм (процедур) обеспечения доступности информации оказывает заметное влияние на структуру директивы: статья 3 имеет заглавие «Доступ к информации об окружающей среде», определяя основные принципы обеспечения доступности информации, сроки предоставления информации ходатайствующему о ней лицу, условия отказа в предоставлении информации. Затем статья 4 предусматривает исключения из общего принципа полной доступности к информации об окружающей среде.

Статьей 5 регулируются общие положения по платежам за доступ к информации (кстати, регулирование платежей тоже имеет свое начало в каталоге принципов и приоритетов, пункт 18 предусматривает возможность

взимать оплату за предоставление информации, однако в размере не превышающем стоимость самих материалов, содержащих информацию).

Статьей 7 предусматривается вторая форма обеспечения доступности информации об окружающей среде, статья имеет заглавие «Распространение информации об окружающей среде» (эта форма шире характеризуется в 9 пункте).

Сам принцип подразделения на две главные формы обеспечения доступности информации об окружающей среде<sup>1</sup> напоминает подход, принятый ранее создателями Орхусской конвенции, упомянутой, в свою очередь, в 5 пункте (приобретение ЕС к Орхусской конвенции и вступление ее в силу 30 октября 2001 г. потребовали модернизации существовавшего в этой сфере законодательства Сообщества. ЕС является стороной конвенции, что позволяет считать пункт 5 своеобразным источником принципов конвенции, тем более что в конце 5 пункта подтверждается необходимость соответствия правовых актов ЕС Орхусской конвенции).

Подразделение на доступ к информации и распространение информации, вытекающее из 1 пункта директивы 2003/4 ЕС, оказывает сильное воздействие на законодательство стран-членов ЕС. Примером тому может послужить польский Закон от 3 октября 2008 года *о доступности информации об окружающей среде и об её охране, об участии общества в охране окружающей среды и об оценках воздействия на окружающую среду*. Закон был установлен для имплементации директивы 2003/4/ЕС (прежде вопросы доступа к информации регулировались очень обширным Законом *об охране окружающей среды* от 27 апреля 2001 года [1, с. 340]<sup>2</sup>, то есть установленным ещё до появления директивы).

В законе от 3 октября 2008 года, в первой части, в разделах 1 и 2, предусматривается процедура предоставления информации об окружающей среде и об её охране (обеспечение доступности) по ходатайству. Некоторые представители [7, с. 117; 4, с. 121–122] польской доктрины экологического права определяют эту форму как «пассивную»<sup>3</sup>, поскольку орган администрации, который располагает данной информацией, предоставляет её только по ходатайству. В плане оформления этого варианта процедуры доступа к информации об охране окружающей среды польский закон в общей сложности соответствует положениям ст. 4 Орхусской конвенции, одновременно имплементируя ст.ст. 3–5 Директивы 2003/4/ЕС.

<sup>1</sup> Значение этого принципа подтверждается в упомянутой выше ст. 1 Директивы 2003/4/ЕС, провозгласившей две главные цели директивы: гарантирование права на доступ к информации об окружающей среде (вместе с определением условий реализации этого права) и обеспечение распространения информации об окружающей среде, суть которых отражает обе формы обеспечения доступа к информации об окружающей среде. Об обеспечении доступа и распространении информации говорится также в п. 21.

<sup>2</sup> Подробно о прежнем законодательстве: J. Boć, *Ochrona środowiska*. — Kolonia Lim., 2008. — С. 340.

<sup>3</sup> Автор в своих прежних работах предлагал введение новой терминологии: в данном случае — употребление понятия «индивидуальный доступ» вместо «пассивного доступа», поскольку отличительной чертой этой формы доступа к информации является её направление на конкретное лицо, которое обращается с ходатайством за информацией.

В 3 разделе первой части Закона о доступности информации (ст.ст. 24 и 25) определена вторая процедура, называемая «активным»<sup>1</sup> обеспечением доступа к информации об окружающей среде и об её охране — так как эта процедура включает в себя, в первую очередь, сбор информации, затем её обработку, а потом распространение данной информации (это может осуществляться разнообразными путями, в том числе: поддержкой специальных сайтов, оформлением и распространением сообщений, созданием и опубликованием баз данных, сведений, проведением конференций и семинаров). Сама процедура довольно верно отражает сущность ст. 5 Орхусской конвенции, а, следовательно, и ст. 7 Директивы 2003/4/ЕС.

«Активное» обеспечение доступа к информации об окружающей среде и об её охране и «пассивное» предоставление информации об окружающей среде и об её охране (по ходатайству) обеспечивают соответствие пункту 1 Директивы, хотя в польском законе прямо говорится только об обеспечении доступа к информации об окружающей среде и об её охране (раздел, в котором регулируется «активное» распространение информации, назван «*Публично доступные сведения и их распространение электронными средствами информации*»).

Распространение информации об окружающей среде («активное» обеспечение доступа к информации об окружающей среде) подробно характеризуется в пункте 9, согласно которому государственные и самоуправленческие органы должны предоставлять и распространять в обществе информацию об окружающей среде в самом широком диапазоне, главным образом применяя информационные и коммуникационные технологии, при этом развитие данных технологий должно учитываться в процессах оценки и дополнения Директивы в будущем.

Автором поощряется довольно обобщённый подход, в результате которого на уровне приоритетов Директивы не было провозглашено никакое уточненное определение информации. Для определения этого понятия послужила ст. 2 (содержавшая определения шести главных для правильного понимания и применения норм этой Директивы понятий: информация об окружающей среде; орган власти; информация, находящаяся во владении органов власти; информация, предназначенная для органов власти; ходатайствующее лицо; общество).

В 3 пункте повторяется принцип, провозглашенный ст. 8 прежней Директивы 90/313/ЕЭС (взамен которой пришла Директива 2003/4/ЕС), согласно которому страны-члены обязаны докладывать Комиссии о полученном ими опыте в плане обеспечения доступа к информации об окружающей среде. Комиссия, со своей стороны, обязуется предоставлять Европарламенту и Евросовету рапорт, основанный на информации, поступившей от стран-членов и одновременно содержащий предложения в области возможного усовершенствования Директивы. Приоритет совершенствования является главным образом результатом анализа затруднений, выявленных в

---

<sup>1</sup> Автором предлагается термин «сплошной доступ» в противовес «индивидуальному доступу».

процессе применения директивы органами власти государств ЕС. Процедура постоянного совершенствования Директивы можно считать полезными, при условии, что страны-члены ЕС смогут вовремя адаптировать своё законодательство к возможным изменениям европейского права.

Проведение анализа должно проходить согласно ст. 8 Директивы 90/313/ЕЭС. Ссылки на не действующий правовой акт, скорее всего, должны были обеспечить постоянство регулирования, однако автором этот подход не поощряется, так как более понятной и пригодной для применения могла бы быть непосредственная ссылка на ст. 9 действующей Директивы 2003/4/ЕС, содержащую определения обязанностей стран-членов и Комиссии. Такой подход стал бы тем самым воплощением приоритета, указанного в 6 пункте, в котором авторы Директивы 2003/4/ЕС утверждают, что существовала необходимость создания единого непосредственно действующего правового акта ЕС (директивы), призванного заменить, а не только усовершенствовать прежнюю Директиву 90/313/ЕЭС.

Новая директива провозглашает потребность в дальнейшей унификации. Она будет проводиться на двух главных уровнях, что, в свою очередь, позволяет выделить внешнюю и внутреннюю унификацию. Внешняя унификация — на межгосударственном уровне. Она, как приоритет, провозглашается 7 пунктом. На самом деле этот пункт лишь заявляет о существовании проблемы довольно больших различий между процедурами обеспечения доступа к информации об окружающей среде, которые могут вызывать неравенство в плане доступности к этой информации в пределах ЕС. Однако путем совместного толкования внешней и внутригосударственной унификации (речь о ней идет в 8 пункте) можно прийти к выводу, что если в дополнение к 7 пункту сразу после него говорится (в 8 пункте) о необходимости обеспечения государственными и самоуправленческими органами доступа к информации об окружающей среде каждому частному и юридическому лицу (то есть следует провести внутригосударственную унификацию в плане доступа к информации), то в конечном итоге законодателями должна быть достигнута и внешняя унификация на уровне всего ЕС.

В 10 пункте перечисляются приоритетные элементы определения информации об окружающей среде, отражением которых является п. 1 ст. 2 Директивы.

Внимания заслуживает п. 11. Он провозглашает широкое понимание определения общественной власти, к которой следует относить не только государственные и самоуправленческие органы, независимо от того, исполняют ли они обязанности в плане охраны окружающей среды, но и другие лица и органы, которые согласно праву данного государства осуществляют административные функции в области охраны окружающей среды, как и лица, и органы, подчиняющиеся им и исполняющие административные функции в области охраны окружающей среды. Данный принцип повторяется в п. 2 статьи 2, содержащей определение понятия органа власти.

Весьма значительным следует считать 16 пункт Директивы 2003/4/ЕС, который провозглашает несколько приоритетов, определяющих процеду-

ру индивидуального предоставления информации. Здесь провозглашается право на информацию, которое означает, что лицу, обратившемуся за информацией, можно отказать в ней лишь в чётко указанных правом случаях. Иными словами, доступность информации об окружающей среде является правилом, в то время как отказ органом, призванным предоставлять информацию, является исключением, и он должен подвергаться ограничительному толкованию.

Особого внимания заслуживает предпоследний, 23 пункт, в котором содержатся ссылки на два весьма значительных принципа. Помимо того, что данная Директива будет подвергаться процедурам её имплементации в правовой порядок стран-членов, ЕС оставляет за собой право, в пределах принципа субсидиарности (ст. 5 Договора о ЕС) принимать меры для реализации целей, принципов и приоритетов Директивы, в случае, когда сами страны-члены ЕС будут не в состоянии достичь удовлетворительных результатов. В то же время, соблюдая принцип пропорциональности, содержание и форма действий ЕС не должны выходить за рамки того, что необходимо для достижения целей Договоров. Сами страны-члены сохранили возможность обеспечения внутригосударственным законодательством более широкого общественного доступа к информации об окружающей среде.

Подводя итог рассуждениям о содержании, характере и роли принципов и приоритетов, в первую очередь надо отметить, что их довольно большой объём по сравнению с остальной частью данной Директивы не разрушает её структуру и выполняет роль её сокращенного варианта, более доступного для читателя. Указание принципов позволяет поддержать связь с правовыми актами, образующими нормативную основу одновременно для ЕС в целом, для директив, как европейских правовых актов опосредованного действия и, в конце концов, для Директивы 2003/4/ЕС (Договор о ЕС, Орхусская конвенция). Однако наибольшую роль в данном случае играют приоритеты. Они основаны на опыте применения предыдущих правовых актов разного уровня, многие из них — результаты многолетних наблюдений за недостатками директивы 90/313/ЕЭС, на смену которой пришла нынешняя Директива 2003/4/ЕС. Приоритеты, указанные в начале директивы, содержат описание самых главных идей и направлений понимания и применения этого правового акта, таких как две, дополняющие друг друга, формы (процедуры) обеспечения доступности информации, определение права на информацию об окружающей среде или процедуры постоянного совершенствования директивы.

## **Литература**

1. Boć J., Ochrona środowiska. — Вроцлав, 2008. — 443 с.
2. Ciechanowicz-McLean J., Ochrona środowiska działalności gospodarczej. — Варшава. — 183 с.
3. Ciechanowicz-McLean J., Prawo i polityka ochrony środowiska. — Варшава, 2009. — 174 с.
4. Gyrski M. (ред.), Prawo ochrony środowiska. — Варшава, 2009. — 611 с.
5. <http://srodowisko.ekologia.pl/ochrona-srodowiska/Dostep-do-informacji-o-srodowisku,7489,2.html>

6. <http://www.arslege.pl/36/materialy-edukacyjne/239/prawa-obywateli-do-informacji-o-stanie-srodowiska/>
7. Jendroška J., Bar M. Prawo ochrony środowiska. Podręcznik. — Варшава, 2005. — 690 с.
8. Marszałek-Kawy J. (ред.), Chludziński B. (ред.), Znaczenie informacji w społeczeństwie obywatelskim. Wybrane aspekty prawne. — Toruń, 2007. — 259 с.

**Б. Бомановски**

Лодзінський університет  
факультет права і управління,  
кафедра екологічного права  
вул. Президента Габрієла Нарутовича, 65, Лодзь, 90-131, Польща

**ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ І ПРІОРИТЕТИ ДИРЕКТИВИ 2003/4/ЄС  
ПРО ПУБЛІЧНИЙ ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО НАВКОЛИШНЄ  
СЕРЕДОВИЩЕ**

**Резюме**

Стаття містить характеристику основних принципів і пріоритетів Директиви 2003/4/ЄС про публічний доступ до інформації про навколишнє середовище.

**Ключові слова:** Директива 2003/4/ЄС, публічний доступ до інформації про навколишнє середовище.

**B. Bomanovski**

University of Lodz  
Faculty of Law and Administration,  
The Department of Environmental Law  
Prezydenta Gabriela Narutovicza str., 65, Lodz, 90–131, Poland

**BASIC PRINCIPLES AND PRIORITIES OF DIRECTIVE 2003/4/EC ON  
PUBLIC ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION**

**Summary**

The Article contains the description of the basic principles and priorities of the Directive 2003/4/EC On Public Access to Environmental Information.

**Key words:** Directive 2003/4/EC, public access to environmental information.