

# ДОСТУП К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Анализ законодательства, регулирующего доступ к экологической информации

АЛИШЕВА НАДЕЖДА, МЕДИА ЭКСПЕРТ ОФ «ИНСТИТУТ МЕДИА ПОЛИСИ»

## I. Общие вопросы

Кыргызстан за последние годы сделал важные шаги по реформе экологической политики и законодательства. В рамках реформы регулирования были разработаны и обновлены рамочные экологические законы, законы о компонентах окружающей среды и другие соответствующие акты.

Кыргызстан активно включен в международные процессы, в том числе и в области охраны окружающей среды. Сегодня страна является стороной 13 природоохранных конвенций и протоколов. Уже существует более полутора сотен законов и нормативных актов в этой области, однако реформа регулирования еще далеко не завершена, поскольку многие важные разделы экологического законодательства нуждаются в пересмотре и приведению в соответствие с международными обязательствами по конвенциям, стороной которых является Кыргызстан.

В Кыргызстане вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Кыргызстан не имеет специального нормативного правового акта, который бы регулировал доступ к экологической информации. Этот блок законодательства складывается из законодательных норм общего характера и некоторых нормативных актов в области природоохранного законодательства. Механизм получения информации описан только в едином законе о предоставлении информации государственными органами и органами местного самоуправления. В некоторых законах в сфере природопользования и охраны окружающей среды предоставлено право доступа к информации, которую можно объединить единым названием «экологическая», но в большей степени – это обязательства уполномоченных государственных органов информировать население о тех или иных событиях и фактах.

В данном документе будут рассмотрены общие нормы по предоставлению и получению информации и права по доступу к «специфическим» сведениям по экологическим вопросам.

Следует отметить, что правом на доступ к экологической информации пользуются в основном экологические организации и в редком случае журналисты и неравнодушные активисты из обычных граждан. Однако вопросы реализации права на доступ к экологической информации и проблемы, с которыми при этом приходится сталкиваться, широко не освещаются. Возможно, экологическое движение Кыргызстана еще не многочисленно и поэтому их достижения в этой области не всем известны.

Судебные прецеденты имеются, но в области доступа к экологической информации не встречались.

## II. Конституционные права и гарантии

Согласно Конституции КР «каждый имеет право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду...» и «...на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования» (ст.48). Эти права неразрывно связаны с правом на здоровье, жизнь, доступ к природным ресурсам, а так же с правом на информацию о качестве природной среды, в которой мы живем.

Конституция КР является отправной точкой для всей нормативной правовой базы, согласно которой всем гражданам республики предоставлено право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок (ст.41).

В соответствии с Конституцией КР государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа.

Конституция каждому гарантирует право свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом, а также открытый доступ к информации, находящейся в ведении государства и местного самоуправления (ст.33).

### **III. Общие нормы законодательства о доступе к информации**

Существующее законодательство Кыргызской Республики дает общественности, включая журналистов, право на получение информации, в том числе экологической, на доступ к принятию решений и правосудию. Доступ к информации не ограничен, за исключением случаев, оговоренных соответствующим законодательством.

Право на получение и предоставление информации может реализоваться как «активно», так и «пассивно». Это, прежде всего:

- через средства массовой информации, предоставляющие возможность наиболее широкого и доступного поиска, получения и распространения информации (ст.8 Закона КР «О гарантиях и свободе доступа к информации»),
  - путем проведения пресс-конференций,
  - участия в заседаниях госорганов,
  - размещения сведений на государственных информационных сайтах,
  - рассылки справочных и статистических материалов,
  - подача письменного и устного запроса,
  - непосредственное ознакомление с документами у владельцев информационных ресурсов,
- а также любыми другими способами, предусмотренными законодательством.

Рассмотрим основные положения законодательства, относящиеся к общему праву на доступ к информации, а потом и к экологической информации в частности.

Общие нормы доступа к информации представлены в таких основных законах:

1. «Об информатизации» (08.10.1999г.),
2. «О гарантиях и свободе доступа к информации» (5.12.1997г.),
3. «О средствах массовой информации» (02.07.1992г.),
4. «О защите профессиональной деятельности журналиста» (11.11.1997г.),
5. «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления в Кыргызской Республике» (28.12.2006г.).

**1.** Важная роль в регулировании сбора, накопления, распространения и доступа к информации принадлежит Закону КР «Об информатизации». Он касается формирования и распространения определенной категории информации – государственных информационных ресурсов. Государство приняло на себя обязанность создать условия для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан и юридических лиц на основе государственных информационных ресурсов. Доступ юридических и физических лиц к государственным информационным ресурсам осуществляется на бесприбыльной основе.

Ст. 11 закона устанавливает принцип, согласно которому государственные информационные ресурсы являются открытыми и общедоступными.

**Исключение составляет документированная информация, отнесенная законом к категории информации ограниченного доступа.**

При реализации права на доступ к информации из государственных информационных ресурсов пользователи – юридические и физические лица, органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения – обладают равными правами. Никто не обязан обосновывать перед владельцем этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой ими информации (ст.12).

Законодательство защищает права пользователя на доступ к информации. Любое из нижеперечисленных нарушений можно обжаловать в суде (ст.23). Это:

1. Отказ в доступе к открытой информации.
2. Предоставление заведомо недостоверной информации.
3. Необоснованное отнесение информации к категории «с ограниченным доступом».
4. Нанесение ущерба в случаях необоснованного отказа в предоставлении информации или в результате других нарушений прав пользователей.

Руководители органов государственной власти, организаций, виновные в незаконном ограничении доступа к информации и нарушении режима защиты информации, несут ответственность в соответствии с уголовным, гражданским законодательством и законодательством об административных правонарушениях.

**2.** Закон КР «О гарантиях и свободе доступа к информации» регулирует отношения, возникающие в процессе реализации права каждого свободно и беспрепятственно искать, получать, исследовать, производить, передавать и распространять информацию. Основными принципами свободы доступа к информации являются общедоступность, объективность, своевременность, открытость и достоверность информации (ст.4).

Так в соответствии со ст.3. каждому гражданину гарантируется право доступа к информации. Государство защищает права каждого на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации. В связи с этим государственные органы, органы самоуправления граждан, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами, решениями и иными материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Доступ к информации обеспечивается путем опубликования и распространения соответствующих материалов (ст.6).

**Ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом (ст.3).**

Об открытости информации говорится в ст.8. Когда все государственные, общественные и частные средства массовой информации обеспечивают ее полную открытость для всех граждан и организаций, не выделяя каких-либо особых категорий пользователей этой, информацией. Открытость включает в себя свободный доступ как к периодическим изданиям, информационным теле-, радиoproграммам, так и возможность ознакомления с источниками получения информации в предусмотренных законом случаях.

**Однако эти требования не распространяются на конфиденциальную информацию, а также информацию, содержащую государственную, коммерческую или служебную тайну.**

**3.** Законом КР «О средствах массовой информации» предусмотрено право органов средств массовой информации на получение сведений у государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, которые также обязаны создавать условия для ознакомления с соответствующими документами (ст.15).

**4.** Закон КР «О защите профессиональной деятельности журналиста», закрепляя в ст.5 права журналиста при осуществлении профессиональной деятельности, наделяет его правом:

- собирать, анализировать и распространять информацию;
- запрашивать и получать общественно-значимую информацию в государственных органах, органах самоуправления граждан, общественных объединениях, предприятиях, учреждениях и организациях;
- получать доступ к документам, материалам и информации, за исключением тех, которые **содержат государственную либо иную охраняемую тайну, а также информацию с ограниченным доступом.**

**5.** Отношения, связанные с доступом физических и юридических лиц к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления закреплены Законом КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики». Основными принципами свободы доступа к информации являются общедоступность, объективность, своевременность, открытость и достоверность информации и общедоступной (ст.3).

Государство защищает право каждого на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации. Закон гарантирует каждому право доступа к информации, и возлагает обязанности по предоставлению информации на все государственные органы и органы местного самоуправления. Деятельность этих органов является открытой, прозрачной, гласной и общедоступной (ст.4).

Основными способами предоставления информации государственными органами и органами местного самоуправления являются (ст.6):

- 1) опубликование и распространение соответствующих материалов;
- 2) предоставление информации физическим и юридическим лицам на основании их запроса;
- 3) обнародование информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам государственных органов и органов местного самоуправления;

5) обеспечение непосредственного доступа к открытым заседаниям государственного органа и органов местного самоуправления.

Законодательство допускает для информирования населения о своей деятельности использование любые иные способы.

В статье 20 закона приведен перечень информации из 36 пунктов, которую государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обнародовать в доступной форме. В одном из пунктов указано:

«26) сведения о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, принятых мерах по обеспечению их безопасности, прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, приемах и способах защиты населения от них, а также иные сведения, подлежащие доведению государственным органом и органом местного самоуправления до граждан и организаций в соответствии с законами».

**Ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом (ст.3). Всякое ограничение доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, запрещено, кроме случаев, указанных в законе (ст.4).**

#### **IV. Процедура получения информации по запросу**

Процедура получения информации по запросу кыргызских граждан и юридических лиц, независимо от формы собственности и организационно-правовой формы, регулируется Законом КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР». Иностранцы граждане и лица без гражданства, юридические лица иностранных государств, их филиалы и представительства пользуются правом на доступ к информации в соответствии с положениями закона, если иное не предусмотрено законодательством КР и международными договорами, вступившими в установленном порядке в силу.

Предоставление информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, является одной из должностных обязанностей руководителей этих органов. Они несут персональную ответственность за правильную организацию работы по рассмотрению запросов о предоставлении информации, соблюдение и исполнение положений закона.

##### **1. Запрос (ст.9)**

Запрос на получение информации может выражаться в устной и письменной форме. В письменном запросе в обязательном порядке указываются:

- а) наименование госоргана и органа местного самоуправления и\или фамилия должностного лица,
- б) для граждан - ФИО, год рождения, место жительства (почтовый адрес),
- в) для юридических лиц - полное наименование, местонахождение (почтовый адрес), сведения о регистрации в качестве юридического лица, ФИО, должность лица подписавшего запрос,
- г) предмет запроса, позволяющий определить какого рода информация должна быть представлена.

В добровольном порядке можно включить:

- а) причину своего запроса,
- б) номер контактного телефона,
- в) и иную информацию, которая будет способствовать выполнению запроса.

Запрос о предоставлении информации может быть отправлен гражданином по почте, курьером, по электронным каналам связи или передан лично в государственный орган и орган местного самоуправления. Запрос по электронной почте – ответ отсылается на обратный адрес электронной почты заявителя. Запрос по факсу – ответ по факсу, если этому не препятствует объем требуемых заявителем документов, в противном случае, информация передается другим способом.

Направляющее запрос лицо не обязано мотивировать причину своего запроса. Каждый информационный запрос о предоставлении информации регистрируется в специальном журнале государственным органом и органом местного самоуправления.

Распоряжением Премьер-министра КР 22.04.2008г. утверждена Инструкция по заполнению типовых бланков письменных запросов о предоставлении информации от имени физического и юридического лица. Законом предписывается, что письменные запросы об информации должны быть заполнены на типовых бланках запросов (ст.9). Однако практика показывает, что пока не соблюдение формы запросов не лишает заявителя получения запрашиваемой информации.

## **2. Ответ (ст.11)**

Ответ на запрос должен:

- Носить исчерпывающий характер.
- Предоставляться в той форме, в которой был запрос.
- Содержать:
  - а) краткую формулировку, включающую предмет запроса;
  - б) фамилию и должность исполнителя запроса;
  - в) перечень предоставляемых документов;
  - г) дату подписания ответа;
  - д) тексты предоставляемых документов либо справки;
  - е) прейскурант стоимости расходных материалов и информационных услуг;
  - ж) перечень наименований и контактных данных госорганов и органом местного самоуправления, осуществляемых защиту прав граждан, в населенном пункте, где проживает заявитель,
  - з) указание реквизитов источника обнародования документов.

Если запрашиваемые документы были обнародованы:

- исполнитель указывает в ответе реквизиты соответствующего источника обнародования информации,
- либо конкретные ссылки на электронные версии документов и материалов в интернете.

Если документ существует более чем на одном языке – предоставляется на том языке, предпочтение которому отдал заявитель запроса.

Если предмет запроса выражен не достаточно ясно, ответственное лицо за подготовку ответа вправе по собственной инициативе уточнить предмет запроса у заявителя по контактному телефону. Если же такая возможность отсутствует, то исполнитель самостоятельно определяет предмет запроса, исходя из имеющейся в запросе информации.

## **3. Расходы (ст.13)**

Расходы, связанные с подготовкой ответа на запрос. Согласно закону подготовка ответов на запросы осуществляется бесплатно, Если требуется копирование документов и материалов в объеме, превышающем

страниц, то предусматривается оплата предоставления соответствующих копировальных услуг, не превышающая их себестоимость. Плата может взиматься за носители.

Единый Прейскурант стоимости копировальных услуг и условия их оплаты утверждаются Правительством КР. Учитывая, что до настоящего момента такой Прейскурант еще не утвержден, официальная плата за копировальные услуги не взимается. Однако на практике от заявителя могут потребовать принести бумагу для копирования материалов.

Социально незащищенные категории населения могут быть освобождены ГО и ОМСУ от оплаты за предоставление информации.

Почтовые услуги по доставке ответа на запрос оплачивает заявитель наложенным платежом.

#### **4. Сроки (ст.10)**

Сроки ответов на письменные запросы, установлены вышеуказанным законом о доступе к информации. Подготовка ответа на письменный запрос осуществляется в течение двухнедельного срока. Исчисляется – со дня получения и до дня передачи в отделение почтовой связи, лично автору, его курьеру либо представителю или по электронным каналам связи.

Если в течение двухнедельного срока ответ на запрос не может быть подготовлен, об этом доводится до сведения лица, направившего запрос, с указанием причины отсрочки. Период отсрочки не может превышать двухнедельного срока. Максимальный срок для ответа – 28 дней.

Если запрос нуждается в пересылке в другой государственный орган и орган местного самоуправления, исчисление срока начинается со дня получения запроса этими органами. Заявителя должны уведомить о пересылке запроса любым доступным способом.

На практике сроки не соблюдаются. Многие чиновники путают сроки с рассмотрением жалоб (а это уже другой закон) и готовят ответ в течение месяца. О продлении сроков и пересылке запросов заявитель никогда не уведомляется.

Встречаются случаи, когда запрос остается без ответа.

#### **5. Отказ (ст.15)**

Основания отказа в предоставлении информации по запросу указаны в законе. Отказать могут при наличии следующих оснований:

- запрашиваемые сведения отнесены к категории информации с ограниченным доступом;
- запрос составлен с нарушением требований, предусмотренных в законе (не соблюдение формы запроса);
- запрос данного лица по тому же предмету находится на рассмотрении центрального органа или его подведомственного подразделения;
- государственный орган и орган местного самоуправления или их подведомственные подразделения не владеют и не обязаны в соответствии с законом владеть соответствующими документами;
- государственный орган и орган местного самоуправления уже предоставлял информацию, которая существенно совпадает с информацией по запросу, выданной тому же лицу в период, равный 3 месяцам до поступления повторного запроса.

На практике, бывают совсем другие основания по отказу в получении информации. Обычно чиновники необоснованно ссылаются на ограниченный доступ к запрашиваемой информации.

Непредставление ответа в установленные сроки или отсутствие уведомления о продлении срока на ответ рассматривается как отказ в выдаче ответа на запрос.

Любой отказ в предоставлении информации должен содержать следующие сведения:

- мотивировку с указанием конкретных ссылок на нормы законодательства КР, на основании которых отказано в предоставлении информации;
- способы и порядок обжалования отказа в предоставлении информации.

## **6. Апелляция (ст.35)**

Закон допускает обжалование отказа в предоставлении информации, несоблюдение сроков или иных действий и решений ответственного лица, нарушающих требования закона.

По выбору лица, запрашивающего информацию, может быть направлена жалоба:

- вышестоящему должностному лицу,
- Омбудсмену (Акыйкатчы) КР,
- в суд.

## **7. Ответственность (ст.36)**

Лица, виновные в невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей по предоставлению информации, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики:

- уголовной,
- административной,
- гражданской,
- дисциплинарной,
- материальной.

## **8. Практические советы**

Исходя из опыта, хотелось бы привести несколько простых рекомендаций, которые, несомненно, могут оказаться полезными при обращении за необходимой информацией.

**8.1. Применение любых правил и рекомендаций требует гибкого подхода в зависимости от конкретной ситуации.**

**8.2. Точность запроса поможет сэкономить время и избежать ненужных действий. Как можно точнее формулируйте свой запрос, не давая повода держателю информации ответить отпиской общего характера. Необходимо ясное представление о цели вашего информационного поиска и понимание специфики работы конкретной организации, к кому будет адресован ваш запрос.**

**8.3. Хотя закон не обязывает мотивировать свой запрос, однако не всегда это бывает целесообразно. Ответ на любой вопрос может быть гораздо более конкретным, если известно, зачем просителю нужна информация. Если вы хотите получить выборку цифр или фактов из каких-то документов или определенную справку, либо ждете другой обработки информации, то пояснение цели запроса может оказаться полезным.**

8.4. Запрос, сделанный в устной форме, не всегда является эффективным. На него могут и проигнорировать. На информацию, полученную при устном запросе, невозможно сделать официальные ссылки. Только на официальный письменный запрос последует и официальный ответ, который поможет вам в решении других вопросов и задач.

8.5. Если запрос исходит от организации, необходимо соблюдать правила делопроизводства: использовать бланк организации, заверить письмо печатью, присвоить ему исходящий номер. Кроме этого законодательство требует указывать номер свидетельства государственной регистрации вашей организации. Если информационный запрос не оформлен в соответствии с принятыми правилами, это может явиться поводом для официально отказа.

8.6. Отправляя запрос, побеспокойтесь, чтобы у вас остались доказательства его получения адресатом. Это квитанция почтового отделения, либо отметка о дате и входящего номера организации. Ссылка на этот номер облегчит ваши запросы о дальнейшей судьбе вашего письма. В тех случаях, если вы не получите ответ, то квитанция поможет в суде доказать, что запрос был реальный. В такой ситуации суд обяжет владельца информации представить вам ответ.

8.7. Не будет лишним, если в запросе вы будете ссылаться на нормы закона, в соответствии с которыми вам предоставлены права запрашивать информацию и получать ответ в определенные сроки.

8.8. Если вы озабочены какой-либо проблемой ваш запрос может оказаться излишне эмоциональным. Не стоит забыть общепринятые правила вежливости, даже если вы не испытываете симпатии к адресату. Если ваша цель состоит в том, чтобы получить ответ на свой запрос, следует быть корректным.

8.9. При подготовке запроса, постарайтесь выяснить как можно точнее, какие именно организации располагают нужной вам информацией, и в каком объеме. Это поможет вам определить правильного адресата и сэкономить время для получения необходимой информации.

## V. Орхусская конвенция

Важное значение в рамках права на информацию и доступа к ней имеет Орхусская Конвенция «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», принятая Конференцией министров окружающей среды европейских стран в 1998 году. Кыргызстан присоединился к Орхусской Конвенции 30 октября 2001 г. Такое событие дало гражданам республики новые возможности в осуществлении права на информацию в тех сферах, где ранее ее получение сдерживалось или совсем ограничивалось.

Основной целью Орхусской конвенции является содействие защите прав каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния за счет гарантирования права доступа к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Для этого Кыргызстан принимает на себя обязательства перед международным сообществом гарантировать гражданам и юридическим лицам:

- право каждого получать имеющуюся у государственных органов информацию об окружающей среде («доступ к информации, касающейся окружающей среды»);
- право принимать участие, начиная с ранних этапов, в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды («участие общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды»);
- право оспаривать в судебном порядке решения государственных органов, принятые без соблюдения двух вышеуказанных прав или же вопреки законодательству об окружающей среде в целом («доступ к правосудию»).

Статьи конвенции могут быть использованы без ссылок на дополнительные нормативно-правовые акты, так как конвенция является составной частью нашего национального законодательства.

Для реализации обязательств Кыргызской Республики по международным природоохранным конвенциям, среди которых также перечисляется Орхусская Конвенция, Правительство Кыргызской Республики уполномочило в качестве исполнительного органа – Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики.

Таким образом, на упомянутое Агентство возлагается обязанность в соответствии с положениями Конвенции по активному распространению информации, касающейся окружающей среды, которой они располагают и соблюдению прав о предоставлении такой информации по запросам.

Нормы конвенции требуют, что в случае любой надвигающейся угрозы здоровью человека или окружающей среде, возникающей в результате деятельности человека или по причинам природного характера, вся информация, которая могла бы позволить общественности принять меры для предотвращения или смягчения последствий ущерба, должна распространяться незамедлительно и без задержки.

Кыргызстан должен обеспечивать постепенное увеличение объема экологической информации в электронных базах данных, которые будут легкодоступными для общественности через публичные сети связи. «Доступная в такой форме информация должна включать:

- a) доклады о состоянии окружающей среды;
- b) тексты законодательных актов по вопросам окружающей среды или имеющим к ней отношение;
- c) в соответствующих случаях, документы по вопросам политики, планы и программы в области окружающей среды или относящимся к ней, а также природоохранные соглашения; и
- d) другую информацию в такой форме, которая облегчит применение национального законодательства по реализации конвенции».

Граждане имеют право получить такие сведения в максимально сжатые сроки, но не позднее одного месяца после подачи запроса, без указания причин, по которым им понадобились таковые сведения (ст.4 п.2 Орхусская Конвенция). Однако, недавно принятый Закон КР **«О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»** предусматривает максимальный срок – две недели (ст.10).

Конвенция обязывает госорганы информировать подателя просьбы о любом продлении этого периода и о причинах, оправдывающих принятие такого решения (ст.4).

Право на участие граждан в принятии экологически значимых решений особенно четко определено в ст.6. п.4. конвенции:

«Каждая Страна обеспечивает участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности».

Государственные органы должны предоставлять гражданам и экологическим организациям возможности предоставления собственных комментариев относительно, например, предложений об осуществлении проектов, оказывающих влияние на окружающую среду, или планов и государственных программ экологического характера. Такие комментарии обязательно должны приниматься во внимание в процессе принятия и обоснования решений.

Следует, отметить, что перечень оснований для отказа в получении информации, указанный в конвенции, более расширенный, чем предусмотрено национальным законодательством. Согласно ст.4 п.3 конвенции в просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если:

- a) государственный орган, в который направлена просьба, не располагает запрашиваемой экологической информацией;
- b) просьба является явно необоснованной или сформулирована в слишком общем виде; или
- c) просьба касается материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки, или внутренней переписки государственных органов,

Кроме этого в просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано (ст.4 п.4 конвенции), если разглашение такой информации отрицательно повлияет на:

- a) конфиденциальность работы госорганов, предусмотренная национальным законодательством;
- b) международные отношения, национальную оборону или государственную безопасность;
- c) отправление правосудия, возможность для лиц подвергаться справедливому судебному разбирательству или способность государственных органов проводить расследование уголовного или дисциплинарного характера;
- d) конфиденциальность коммерческой и промышленной информации в тех случаях, когда такая конфиденциальность охраняется законом в целях защиты экономических интересов.
- e) права интеллектуальной собственности;
- f) конфиденциальность личных данных и/или архивов, касающихся физического лица, когда соответствующее лицо не дало согласия на предоставление такой информации общественности;
- g) интересы третьей стороны, представившей запрашиваемую информацию, если эта сторона не связана правовым обязательством поступать подобным образом или если на эту сторону не может быть возложено такого обязательства, и в тех случаях, когда эта сторона не дает согласия на разглашение соответствующего материала; или
- h) окружающую среду, к которой относится эта информация, например местам размножения редких видов.

В тех случаях, когда информация, не подлежащая раскрытию в соответствии с вышеперечисленными пунктами, может быть отделена от остальной информации без ущерба для конфиденциальности, то государственные органы должны представить остальную часть запрашиваемой экологической информации, подлежащей раскрытию (ст.4 п.6).

Граждане и юридические лица в случае нарушения их прав по Орхусской Конвенции могут обращаться в суд.

## **VI. Что означает «информация об окружающей среде» и каково содержание нового понятия «экологическая информация»?**

В кыргызском законодательстве отсутствует специальное понятие «экологическая информация». В Законе КР «Об охране окружающей среды» от 16.06.1999 г. дано только содержание определения «информация об окружающей среде» (ст.2). Это – информация о состоянии воды, воздуха, почвы, недр, растительного и животного мира, деятельности, которая может повлиять на их состояние и мероприятия по их охране.

Термин «экологическая информация» подробно определен в статье 2 (пункт 3) Орхусской Конвенции «О доступе к экологической информации...». Она «означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о:

а) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами;

б) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте а выше, и анализ затрат и результатов и другой экономической анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

с) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте б выше».

Если коротко, то «экологическая информация», согласно этому определению, включает в себя информацию о состоянии окружающей среды, факторах воздействия на нее, а также об условиях жизни людей (в т.ч. состоянии их здоровья и безопасности), в той мере, в какой на них воздействует состояние окружающей среды и, через него, факторы воздействия.

## **VII. Право на доступ к экологической информации**

Кроме норм, регулирующих общий доступ к информации, в республике приняты законы, где гражданам и юридическим лицам предоставляется право требовать и получать экологическую информацию от основных субъектов – ее обладателей: уполномоченных государственных органов и предприятий (организаций) – природопользователей. Это касается любой экологической информации, обладающей режимом свободного доступа.

Сбор, накопление, распространение, доступ к экологической информации регулируется рядом природоохранных актов, предусматривающих разнообразные пути и формы сбора, накопления и предоставления такой информации, а также обязательное информирование населения по вопросам природопользования и охраны окружающей среды при подготовке экологически значимых решений.

**1.** Так закон КР «Об охране окружающей среды» (16.06.1999г.) предусматривает, что граждане республики, общественные объединения и формирования, выполняющие экологические функции имеют право получать своевременную, полную информацию и достоверную информацию (ст.45-46, 50) :

- о загрязнении окружающей среды,
- о состоянии здоровья населения,
- о запланированных к строительству производственных объектах
- о состоянии охраны природы,
- о результатах заключений государственной экологической экспертизы.

Министерства, административные ведомства и другие органы, которые располагают информацией об окружающей среде, обязаны предоставлять информацию по желанию граждан и организаций. Для реализации законодательных прав ежеквартально в периодической печати должен публиковаться экологический бюллетень.

**Однако государственные органы могут отказать в предоставлении информации об окружающей среде, если это повредит (ст.50) :**

- **международным отношениям;**
- **военным интересам государства;**
- **сохранению коммерческих тайн предприятий;**
- **расследованию уголовного дела.**

Отклонение заявки должно содержать причину отказа и его обоснование.

Закон наделяет граждан и общественные объединения правом:

- участвовать в разработке и осуществлении мер по охране окружающей среды, рациональному и комплексному использованию природных ресурсов, включая законотворческий процесс;
- проводить или участвовать в проведении общественной экологической экспертизы;
- участвовать в проверках соблюдения требований природоохранного законодательства;
- предъявлять претензии и иски к предприятиям, организациям, учреждениям, должностным лицам о возмещении ущерба, нанесенного природе, здоровью и имуществу в результате неблагоприятного воздействия на окружающую среду;
- требовать привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в нанесении вреда окружающей среде, требовать освобождения их от занимаемых должностей.

За совершение экологических правонарушений физические и юридические лица несут дисциплинарную, административную, уголовную, гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательными актами республики (ст.51).

**2.** Закон КР «О государственном регулировании и политике в области эмиссии и поглощения парниковых газов» (25.05.2007г.) определяет основы государственного регулирования, порядок деятельности, права, обязанности и ответственность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в сфере эмиссии и поглощения парниковых газов на территории КР.

Закон (ст.7) предоставляет общественности беспрепятственное право доступа к информации о текущем состоянии климатических проектов, обо всех мерах, предпринимаемых государственными органами в области регулирования эмиссии и поглощения парниковых газов, включая и меры в правовой области, а также к информации о результатах инвентаризации эмиссий и стоков парниковых газов.

При принятии решений на стадиях разработки, одобрения и реализации климатических проектов участие общественности является обязательным условием.

**3.** Закон КР «Об охране озонового слоя» (18.12.2006г.) определяет государственную политику КР и выполнение международных обязательств в области охраны окружающей среды и направлен на охрану и предотвращение разрушения озонового слоя, его восстановление в целях защиты здоровья человека и окружающей среды от неблагоприятных последствий, вызванных разрушением озонового слоя.

Одним из основных принципов государственной политики в области охраны озонового слоя является обеспечение свободного доступа к информации в области обращения с озоноразрушающими веществами (ст.3). При нарушении норм закона предусмотрена ответственность.

**4.** Законом КР «Об экологической экспертизе» (16.06.1999г.) определено, что экологическая экспертиза базируется на принципах достоверности, гласности и учета общественного мнения (ст. 4).

Данный Закон регулирует правовые отношения в области экологической экспертизы, направлен на реализацию конституционного права граждан, на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных экологических последствий, возникающих в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности. Экологическая экспертиза – определение уровня экологического риска и опасности намечаемых решений, реализация которых прямо или косвенно окажет влияние на состояние окружающей среды и природных ресурсов (ст.1).

Специально уполномоченный государственный орган по экологической экспертизе (ст. 7) обязан:

- информировать органы местной госадминистрации и местного самоуправления о проведении заседаний экспертных комиссий государственной экологической экспертизы;
- по требованию общественных организаций, проводящих общественную экологическую экспертизу, предоставлять для ознакомления нормативно-методическую документацию, регламентирующую организацию и проведение государственной экологической экспертизы;
- направлять материалы, касающиеся экологических аспектов реализации намечаемой деятельности, общественным организациям и гражданам, представившим аргументированные предложения при проведении государственной экологической экспертизы;
- предоставлять по запросам СМИ сведения о результатах проведения государственной экологической экспертизы;

Специально уполномоченным государственным органом по экологической экспертизе является республиканский государственный орган охраны окружающей среды.

Дополнительные права предоставлены общественным объединениям и гражданам, осуществляющим проведение общественной экологической экспертизы. Они имеют право (ст.15):

- на получение от инициатора проекта документации, подлежащей экологической экспертизе, в полном объеме;
- на ознакомление с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- на опубликование результатов общественной экологической экспертизы в средствах массовой информации.

**В проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано, в случае, если экспертиза инициирована в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную тайну в соответствии законодательством о государственной тайне (ст.16).**

Лица, виновные в незаконном отказе проведения общественной экологической экспертизы привлекаются к уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности (ст.23).

**5. Закон КР «О радиационной безопасности населения» (17.06.1999г.)** определяет право граждан и юридических лиц на получение объективной информации от организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в пределах выполняемых ими функций о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности (ст. 22). Одним из основных принципов обеспечения радиационной безопасности определен (ст.3) принцип открытости и доступности для населения информации об ионизирующем излучении на территории проживания, а также произошедших радиационных авариях.

Представители юридических лиц имеют право доступа в организации, осуществляющие деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в порядке и на условиях, которые установлены законодательством (ст.22).

**6. Закон КР «Об охране атмосферного воздуха» (12.06.1999г.)** определяет право граждан (ст. 4) на получение достоверной и своевременной информации о состоянии атмосферного воздуха и мерах, принимаемых по его охране. Настоящий закон регулирует отношения по использованию и охране атмосферного воздуха.

В соответствии со ст.4. граждане имеют право на возмещение ущерба в случае причинения вреда их здоровью и собственности выбросами загрязняющих веществ и биологических организмов в атмосферный воздух и вредными физическими воздействиями на него. Предприятия, учреждения, организации, другие хозяйствующие субъекты и граждане обязаны возместить ущерб, причиненный нарушением законодательства об охране атмосферного воздуха.

**7. Закон КР «Об отходах производства и потребления» (13.11.2001г.)** определяет государственную политику в области обращения с отходами производства и потребления, призван содействовать предотвращению отрицательного воздействия отходов производства и потребления на окружающую среду и здоровье человека.

Свободный доступ к информации в области обращения с отходами и обязательность проведения государственной экологической экспертизы при принятии решений по обращению с отходами являются основными принципами государственной политики в этой области (ст.3). На государство возлагается контроль за обеспечением свободного доступа населения к информации по обращению с отходами(ст.14).

К полномочиям местных государственных администраций и органов местного самоуправления в области обращения с отходами отнесено обеспечение населения информацией по обращению с отходами, о состоянии их хранения и переработке в регионе.

В соответствии со ст.16 закона юридические лица и граждане вправе осуществлять общественный контроль за обращением с отходами,

включая соблюдение требований закона органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими и физическими лицами.

**8. Закон КР «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»** (19.11.2001г.) определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на них, а также готовности организаций к локализации и ликвидации последствий происшедших аварий.

Закон предусматривает своевременное информирование в установленном порядке органа исполнительной государственной власти, специально уполномоченного в области промышленной безопасности, а также иных органов госвласти, органов местного управления и населения об аварии на опасном производственном объекте (п.14).

**9. Закон КР «О питьевой воде»** (25.03.1999г.) регулирует отношения, связанные с питьевой водой. Информирование общественности о состоянии водоснабжения является основным принципом хозяйственно-питьевого водоснабжения населения ст.3).

Органы местного самоуправления и местной государственной администрации обязаны (ст.5) обеспечивать население необходимой информацией о качестве питьевой воды, нормах ее расхода и способах экономии, порядке оплаты. А общественные организации и потребители могут участвовать совместно с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора и органами стандартизации, метрологии и сертификации в осуществлении контроля за качеством питьевой воды.

При выявлении несоответствия качества воды, свидетельствующего об угрозе здоровью людей, поставщики воды и контролирующие органы должны обеспечить немедленное оповещение через средства массовой информации об этом потребителей воды с информацией о мерах предосторожности, которые могут предотвратить возникшую опасность (ст.19).

Государственные органы и их должностные лица несут ответственность (ст.23) за:

- представление несвоевременной или искаженной информации,
- отказ от представления своевременной, полной и достоверной информации о качестве питьевой воды, поставляемой населению,
- сокрытие или несвоевременное представление информации об аварийных ситуациях, угрозах, опасности загрязнения сетей и сооружений хозяйственно-питьевого водоснабжения.

**10. Законом КР «О хвостохранилищах и горных отвалах»** (16.05.2001г.) определено право граждан и общественных объединений на получение объективной и оперативной информации о выборе мест для хранения и захоронения отходов, а также намерений строительства и ввода в эксплуатацию объектов (ст.19). Закон определяет государственную политику республики на всех этапах обращения с хвостохранилищами и горными отвалами.

Гражданам и общественным объединениям закон обеспечивает участие в осуществлении государственной политики в области обращения с хвостохранилищами и горными отвалами. Общественные объединения и граждане имеют право принимать участие в решении вопросов, связанных с обращением с хвостохранилищами и горными отвалами (ст.19).

**11.** Закон КР «О недрах» (02.07.1997г.) регулирует отношения, возникающие при пользовании недрами у государства с физическими и юридическими лицами.

Информация о недрах, полученная независимо от источников финансирования, передается в государственный орган по недропользованию для включения в государственный фонд информации о недрах. Информация о недрах, полученная при финансировании из государственного бюджета, является собственностью Кыргызской Республики.

Порядок и условия использования государственной информации о недрах определяются государственным органом по недропользованию, а использование информации о недрах, принадлежащей акционерной и частной собственности, оговаривается в лицензионном соглашении при выдаче владельцу лицензии на пользование недрами. По истечении периода, определенного лицензионным соглашением, информация о недрах безвозмездно переходит в собственность государства (ст.32).

**12.** Закон КР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (26.06.2001г.). Закон направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и закрепляет гарантии государства в осуществлении конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

Должностные лица, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, обязаны (ст.49):

- информировать население о санитарно-эпидемиологической обстановке и принимаемых органами и учреждениями государственной санитарно-эпидемиологической службы мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения,
- рассматривать обращения граждан и юридических лиц по вопросам санитарно-эпидемиологического благополучия населения и принимать соответствующие меры.

Должностные лица, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, за ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей, а также за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию населения, несут ответственность в порядке, установленном законодательством республики (ст.50).

На неправомерные действия должностных лиц можно подать жалобу (ст.51):

- в вышестоящий орган государственного санитарно-эпидемиологического надзора,
- главному государственному санитарному врачу,
- в суд.

## **VIII. Правовые ограничения доступа к информации**

Следует отметить, что помимо законов, регулирующих вопросы доступа к информации, в Кыргызстане принят ряд нормативных актов, касающихся ограничения прав на доступ к информации. Все они применимы, когда речь идет о праве на экологическую информацию. Необходимо уточнить, что решение об отнесении информации к категории ограниченного доступа может быть обжаловано в судебном порядке.

Одна из частых мотивировок отказа в предоставлении информации – это ссылка на соображения государственной или коммерческой тайны. Однако в соответствии с Законом КР «О защите государственных секретов» сведения о стихийных бедствиях и чрезвычайных происшествиях, угрожающих здоровью граждан, о

катастрофах и их последствиях, о положении дел в экологии, об использовании природных ресурсов – засекречиванию не подлежат.

В соответствии со статьей 20 **Конституции КР** в Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях:

- защиты национальной безопасности,
- общественного порядка,
- охраны здоровья,
- нравственности населения,
- защиты прав и свобод других лиц.

Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям.

Принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина – запрещается.

**Международный Пакт о гражданских и политических правах** трактует, что такие ограничения могут быть оправданы, если они являются необходимыми. Кыргызская Республика к Пакту присоединилась 12.01.1994г.

### **1. Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», 2006г.**

Следует заметить, что впервые в этом законе была предпринята попытка определить, что относится к конфиденциальной информации.

#### **Статья 5.**

К конфиденциальной информации относятся:

1. сведения, содержащие служебную тайну государственных органов и органов местного самоуправления, –

а) относящиеся исключительно к организационно-техническим правилам обеспечения безопасности работы государственных органов и органов местного самоуправления,

б) содержание закрытых слушаний и заседаний,

в) личная позиция должностного лица при проведении закрытого совещания или голосования.

2. сведения, находящиеся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, содержащие охраняемую законом тайну других лиц –

а) тайна частной жизни,

б) коммерческая,

в) профессиональная и др. тайны.

Информацией ограниченного доступа признаются сведения, отнесенные к:

– государственным секретам,

– конфиденциальной информации.

Отнесение информации к государственным секретам осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики о государственных секретах.

Должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления несут установленную законодательством ответственность за разглашение

конфиденциальной информации, если она стала им известна в связи с реализацией установленных законодательством полномочий.

## **2. Закон КР «Об информатизации», 1999г.**

### **Статья 11.**

Документированную информацию и государственные информационные ресурсы с ограниченным доступом составляет конфиденциальная информация и информация, отнесенная к государственной тайне. Отнесение информации к государственной тайне или к конфиденциальной информации осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

## **3. Закон КР «О защите государственных секретов», 1994г.**

Порядок обращения с государственными секретами осуществляется в соответствии с настоящим Законом и Инструкцией по обеспечению режима секретности, утверждаемой Правительством КР.

### **Статья 1.**

Государственные секреты - это информация, хранящаяся и перемещаемая любыми видами носителей, затрагивающая обороноспособность, безопасность, экономические и политические интересы КР. Эта информация подконтрольна государству и ограничивается специальными перечнями и правилами, разработанными на основе и во исполнение Конституции КР.

### **Статья 4.**

Не подлежат засекречиванию сведения:

- о стихийных бедствиях и чрезвычайных происшествиях, угрожающих здоровью граждан,
- о катастрофах и их последствиях,
- о положении дел в экологии,
- об использовании природных ресурсов,
- о здравоохранении, санитарии,
- <...>,

### **Статья 5.**

Государственные секреты КР подразделяются на три категории тайн:

1. государственная,  
(К государственной тайне относится информация, разглашение которой может повлечь тяжкие последствия для обороноспособности, безопасности, экономических и политических интересов КР).
2. военная,  
(Военную тайну образуют сведения военного характера, разглашение которых может нанести ущерб Вооруженным Силам и интересам КР).
3. служебная.  
(К служебной тайне относится информация, разглашение которой может оказать отрицательное воздействие на обороноспособность, безопасность, экономические и политические интересы КР).

### **Статья 6.**

К **негосударственным секретам** относятся:

- коммерческая тайна,
- информация для служебного пользования,

- не для печати,
- тайна следствия,
- врачебная,
- личная и другие виды тайн.

Сохранение негосударственных секретов осуществляется их собственником, а также лицами, которым они доверены по службе и роду деятельности.

#### **Статья 19.**

Ответственность за обеспечение сохранности государственных секретов возлагается на руководителей государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, объединений.

За разглашение секретных сведений, неправомерное завышение либо занижение степени их секретности, нарушение режима секретности, а также за нарушение требований законодательства, виновные лица привлекаются к уголовной, административной, дисциплинарной ответственности

**4. Закон КР «О коммерческой тайне», 1998г.**, определяет правовые основы защиты коммерческой тайны на территории республики.

#### **Статья 1.**

Под коммерческой тайной понимаются не являющиеся государственной тайной сведения, связанные с производством, технологией, управлением, финансовой и другой деятельностью хозяйствующего субъекта, разглашение которых может нанести ущерб его интересам.

#### **Статья 2.**

Сведения, составляющие коммерческую тайну, должны соответствовать следующим требованиям:

- а) иметь действительную или потенциальную ценность для субъекта предпринимательства;
- б) не являться общеизвестными или общедоступными согласно законодательству;
- в) должны обозначаться соответствующей маркировкой и иметь специальный учет и условия хранения;
- г) должны применяться надлежащие меры по сохранению их конфиденциальности ...

#### **Статья 5.**

Объектами коммерческой тайны являются преднамеренно скрываемые экономические интересы и сведения о различных сторонах и сферах производственно-хозяйственной, управленческой, научно-технической, финансовой деятельности хозяйствующего субъекта, охрана которых обусловлена интересами конкуренции и возможной угрозой экономической безопасности хозяйствующего субъекта.

К объектам коммерческой тайны **не могут относиться:**

- сведения о загрязнении окружающей среды, нарушении антимонопольного законодательства, несоблюдении правил охраны труда, реализации продукции, причиняющей вред здоровью потребителей, а также о других нарушениях законодательства и размерах причиненного при этом ущерба;
- учредительные документы (устав, решение о создании юридического лица или договор учредителей, регистрационные удостоверения, лицензии, патенты..);
- сведения и документы по отчетности статистической и финансово-экономической деятельности, иные данные об исчислении и уплаты налогов и других обязательных платежей;
- документы, удостоверяющие платежеспособность;

- сведения о численности, составе работающих и их заработной плате, о системе оплаты труда, об условиях труда, об охране труда, о показателях производственного травматизма и профессиональной заболеваемости и о наличии вакансий;

- сведения об участии должностных лиц государственных предприятий в предпринимательской деятельности.

**Статья 15.**

За нарушение настоящего Закона и иных нормативных актов о коммерческой тайне физические и юридические лица привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством.

Работники хозяйствующего субъекта, государственных органов, а также лица, незаконно получившие сведения, составляющие коммерческую тайну, или завладевшие ими, обязаны также возместить ущерб, причиненный хозяйствующему субъекту или субъекту предпринимательства.