

О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ НА ДОСТОВЕРНУЮ ИНФОРМАЦИЮ ОБ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ И НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

К. С. Сусликова

Воронежский государственный университет

CONSTITUTIONAL RIGHT TO RELIABLE INFORMATION ABOUT THE ENVIRONMENT AND SOME PROBLEMS OF ITS IMPLEMENTATION

K. S. Suslikova

Voronezh State University

Аннотация: раскрывается понятие права на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии. Подчеркивается важная роль цифровизации экологической информации и обращается внимание на проблемы и задачи, которые необходимо решить в этом направлении для реализации данного права.

Ключевые слова: конституционное право, конституционное право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, достоверная информация, благоприятная окружающая среда, экологическая информация, цифровизация экологической информации.

Abstract: in this article, the author reveals the concept of the right to a favorable environment and reliable information about its condition, emphasizes the important role of digitalization of environmental information and draws attention to the problems and tasks that need to be solved in this direction to implement this right.

Key words: constitutional law, constitutional right to reliable information on the state of the environment, reliable information, favorable environment, environmental information, digitalization of environmental information.

Согласно ст. 42 Конституции РФ¹ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Конституционное право граждан на

достоверную информацию о состоянии окружающей среды является одним из фундаментальных прав человека наряду с другими основными (конституционными) правами.

В настоящее время 155 государств мира признают право человека на здоровую окружающую среду в своих конституциях или нормативных актах конституционной значимости². Кроме того, такое право упоминается в международных декларациях, не имеющих обязательной силы, например в Стокгольмской и Рио-де-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. (с учетом поправок, внесенных законами Рос. Федерации о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Сусликова К. С., 2023

² См.: David R. Boyd, «Catalyst for change: evaluating forty years of experience in implementing the right to a healthy environment», in John H. Knox and Ramin Pejan, eds., *The Human Right to a Healthy Environment* (Cambridge University Press, 2018), p. 17–42.

Жанейрской. В Стокгольмской декларации по окружающей среде и развитию 1972 г. указывается, что «человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений»³. После Конференции правительства стран-участников была учреждена Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), которая остается ведущим учреждением в мире по проблемам окружающей среды. На Всемирной конференции в Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г. в Декларации по окружающей среде и развитию было провозглашено, что вопросы, касающиеся экологии, решаются более целесообразно и эффективно тогда, когда к их решению привлечена общественность в лице заинтересованных граждан. Пункт 10 Декларации закрепляет право каждого человека получить доступ к той информации об окружающей среде, которая находится в ведении государственных органов, включая информацию об опасных веществах, экологически опасной деятельности, а также иметь возможность принимать непосредственное участие при обсуждении и осуществлении экологических решений⁴. На конференции были приняты два основных документа: 1) «Декларация Рио-де-Жанейро» из 27 принципов, развивающих 26 принципов Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде; 2) «Повестка дня на XXI век» – план действий по достижению экологически устойчивого развития.

Начиная со Стокгольмской конференции 1972 г., проблема окружающей среды была включена в рамки устойчивого развития. Все цели устойчивого развития ООН (ЦУР) в той или иной степени связаны с окружающей средой. В июне 1997 г. в Нью-Йорке была созвана специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по проблемам экологии и устойчивого развития, посвя-

щенная претворению в жизнь «Повестки дня на XXI в.». Она вошла в историю как «Встреча на высшем уровне по проблемам Земли» или «Рио+5». 6–8 сентября 2000 г. на встрече глав государств и правительств стран – членов ООН в Нью-Йорке были согласованы восемь целей развития тысячелетия (ЦРТ), достичь которые к 2015 г. договорились стремиться все государства – члены ООН. В августе-сентябре 2002 г., через 10 лет после конференции «Рио-92», в Йоханнесбурге (ЮАР) прошел Всемирный саммит по устойчивому развитию («Рио+10»). В 2005, 2008 и 2010 гг. цели развития тысячелетия рассматривались на встречах высокого уровня в Нью-Йорке. В 2012 г. в Рио состоялась конференция ООН по устойчивому развитию, получившая название «Рио + 20». В 2013 г. в Нью-Йорке было проведено специальное мероприятие, посвященное достижению ЦРТ. В итоговом документе, принятом государствами-членами, мировые лидеры подтвердили свою приверженность делу выполнения задач ЦРТ и договорились провести в сентябре 2015 г. саммит с целью принятия нового набора целей. Два года спустя, в 2015 г., на саммите ООН по устойчивому развитию была принята Повестка дня на период до 2030 г. и 17 целей устойчивого развития⁵.

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» от 25 сентября 2015 г. утверждены цели и задачи государств – членов ООН в области устойчивого развития. В преамбуле этого документа говорится: «Мы преисполнены решимости уберечь планету от деградации, в том числе посредством внедрения рациональных моделей потребления и производства, рационального использования ее природных ресурсов и принятия неотложных мер в связи с изменением климата, с тем чтобы планета могла обеспечивать удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений, ...чтобы все люди могли жить в условиях процветания и благополучия и чтобы экономический, социальный и технический прогресс продолжался в гармонии с природой»⁶. На очередной конференции ООН Stockholm+50 в 2022 г. были пересмотрены и дополнены принципы устойчивого развития 1972 г. (в том числе право на чистую, благоприятную и устойчивую

³ Стокгольмская декларация : принята в г. Стокгольме 16 июня 1972 г. на конференции ООН по проблемам окружающей человека среды. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml

⁴ Декларация по окружающей среде и развитию : принята конференцией ООН по окружающей среде и развитию в г. Рио-де-Жанейро 3–14 июня 1992 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml

⁵ URL: <https://www.un.org/ru/conferences/environment>

⁶ URL: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ru.pdf

окружающую среду): обозначены срочные меры и конкретные действия, которые необходимо предпринять до 2030 г., для обеспечения процветания и благополучия всего человечества, биологического разнообразия, жизни нынешних и будущих поколений на здоровой планете⁷.

Право на жизнь в условиях здоровой окружающей среды признается лишь несколькими имеющими обязательную юридическую силу международными и региональными конвенциями, касающимися конкретных секторов. В существующих региональных и международных документах по этому вопросу отсутствует всеобщее или полное определение сферы применения и содержания этого права. Региональные соглашения, в которых признается право на здоровую окружающую среду, как правило, относятся к праву в области прав человека и не учитывают специфику экологических вопросов⁸.

Обеспечение благоприятной окружающей среды в России – одна из важнейших целей государственной политики в области экологического развития⁹. Осуществляется масштабная цифровизация массива данных, касающихся информации об окружающей среде, создаются экологические государственные информационные системы. Таким образом, право граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии является стремительно развивающимся институтом как международного, так и национального права.

Истории развития права человека на благоприятную окружающую среду и получение достоверной информации о ее состоянии в России посвятили свои труды такие ученые, как С. А. Боголюбова, М. М. Бринчук, В. М. Дикусар, Н. Д. Дурманов, Б. В. Ерофеев, В. В. Клейн, С. Н. Кравченко, Л. А. Скобелева, А. В. Яблоков и др. В жизни общества в целом и в экологических отношениях в частности произошли существенные изменения, оказавшие непосредственное

влияние на все сферы жизни, в том числе касающиеся обеспечения права на благоприятную окружающую среду и получения достоверной информации о ее состоянии.

Статья 42 Конституции РФ включает в себя следующие правомочия: конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду; право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды; право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Эти три правомочия объединены и включены в одну норму в силу своей неразрывной взаимосвязи. Полагаем, что право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, выполняет гарантирующую роль по отношению к конституционному праву каждого на благоприятную окружающую среду.

Статья 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закрепляет, что благоприятная окружающая среда – это «окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов»¹⁰. То есть согласно данному определению, качество окружающей среды – это состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью, а также «качество обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов». Соответственно, опираясь на смысл закона, можно определить конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду как состояние среды обитания, качество жизни, труда, отдыха, соответствующие определенным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предполагающим пригодные и качественные для употребления пищу и воду, а также надлежащий атмосферный воздух.

Право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды имеет определяющее значение для реализации права на благоприятную среду. Конституционная норма о

⁷ URL: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/37743/SAP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

⁸ Пробелы в международном экологическом праве и касающихся окружающей среды документах : к заключению Всемирного пакта о защите окружающей среды : доклад Генерального секретаря ООН. URL: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27070/SGGaps_RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y

⁹ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : утв. Президентом РФ 30.04.2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 26.03.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

праве граждан на достоверную информацию является важным основанием для получения такой информации от всех допустимых источников. Данная норма предоставляет также возможность доводить информацию до сведения общественности для того, чтобы уполномоченные субъекты правоотношений принимали меры по предоставлению актуальных, правдивых сведений об экологической обстановке на всей территории страны, в том числе меры, направленные на недопустимость экологических правонарушений.

В соответствии со ст. 23 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹¹ граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии территории проживания (в том числе информацию о состоянии воздуха, воды и т. п.), рациональных нормах питания, продукции, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам и др.

Однако проблемы реализации, охраны и защиты конституционного права граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды до сих пор полностью не решены. В настоящее время граждане, органы государственной власти и местного самоуправления больше обеспокоены социальной, экономической и политической ситуацией в стране, и социально-экономические проблемы преобладают над экологическими.

Невысокий уровень экологической культуры российского общества и правящей элиты обуславливает недопонимание важнейшей роли экологической безопасности для обеспечения национальной безопасности России. Национальная безопасность Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья граждан, устойчивое развитие страны могут быть реализованы только в условиях экологической безопасности, т. е. при сохранении природной окружающей среды и поддержании соответствующего ее качества. С этой целью следует формировать и последовательно проводить единую го-

сударственную политику в сфере экологии, направленную на сохранение окружающей среды, рациональное использование природных богатств. При этом необходимо привлекать граждан и общественные организации для реализации такой политики. Предоставление государством обществу возможности контроля за своей деятельностью, отсутствие препятствий для получения информации о действиях органов государственной власти позволяет обеспечить транспарентность государственного управления, усовершенствовать методы борьбы с коррупцией и злоупотреблениями должностными полномочиями¹².

В настоящее время в Российской Федерации сформирован значительный массив экологического законодательства, включая документы стратегического планирования (различные государственные программы, стратегии, основы и т. д.). Такой объем принимаемых нормативных актов создает впечатление особенного внимания к экологическим вопросам. Но если обращаться к различным отчетам государственных органов, касающихся окружающей среды, то в большинстве случаев мы видим либо стабильные (без выраженной положительной или отрицательной динамики), либо отрицательные характеристики, а именно: отсутствие в значительном числе отчетов положительной динамики в сторону улучшения качества окружающей среды (воды, атмосферного воздуха, почв)¹³. Тем не менее все эти нормативные документы необходимо оцифровать с использованием компьютерных технологий и баз данных в рамках стремления государства к информационной открытости и доступности органов власти для граждан и их организаций. Цифровая трансформация госу-

¹² См.: Бутусова Н. В., Сусликова К. С. К определению права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в Российской Федерации // Конституционализм и государствоведение. 2020. № 4 (20). С. 7–8.

¹³ См., например: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году»; Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2019 год. Официальный сайт Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 11.06.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

дарства – одна из ключевых национальных целей развития страны, а государственные информационные системы, в том числе экологические, являются одним из ее компонентов. Как отмечается в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., утвержденной указом Президента РФ, «информационные и коммуникационные технологии стали частью современных управленческих систем во всех отраслях экономики, сферах государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка»¹⁴. Использование таких технологий в современном информационном обществе, а также развитие технических возможностей формируют новую цифровую среду, в том числе в экологических правоотношениях.

Однако экологическая информация, которую государственные органы размещают на своих официальных ресурсах в сети «Интернет» часто устаревшая, вовремя не обновляется, а следовательно, не соответствует действительной экологической ситуации. Поэтому проблема достоверной информации о состоянии окружающей среды и возможность граждан и их объединений воспользоваться этой информацией пока не решена ни на федеральном уровне, ни на иных уровнях публичной власти, поскольку не завершена цифровизация экологической информации. В рамках национальных программ и проектов уже созданы и продолжают создаваться различные автоматизированные информационные системы, которые требуют значительных финансовых и временных затрат и на сегодняшний день не являются эффективно действующими. Нередко разделы сайтов и информационных систем находятся в тестовом режиме, в разработке либо являются недоступными и недействующими¹⁵.

Для понимания причин нецелесообразного использования цифровых технологий обратимся к отчету Счетной палаты об экологических государственных информационных систе-

мах (ГИС) за 2015–2020 гг.¹⁶ ГИС способны хранить и обрабатывать большой массив полной, достоверной и оперативной информации. На основании анализа факторов, влияющих на создание и использование ГИС, Счетная палата выявила следующие риски неэффективной эксплуатации данных систем:

- отсутствие полного объема достоверных данных как на этапе создания, так и в ходе эксплуатации ГИС;
- затягивание сроков создания ГИС;
- дублирование функций разных систем;
- устаревшие программно-технические комплексы ГИС;
- осуществление модернизации системы, не приводящей к повышению эффективности ее использования.

Конкретным примером неэффективного действия и расходования бюджетных средств стала ГИС «Наша природа» (находится в ведении Минприроды и Росприроднадзора), созданная для общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования, которая в числе прочего позволяет гражданам сообщать о незаконных свалках и вырубке леса. С 2013 г. на ее создание, доработку и эксплуатацию израсходовано уже свыше 119 млн рублей, однако система до сих пор полноценно не функционирует. За последние три года в ней зафиксировано всего 192 обращения граждан. Авторы отчета рассчитали стоимость обработки одного сообщения в информационной системе, и она оказалась около 623 тыс. рублей. При этом электронные обращения граждан также принимаются на едином портале государственных услуг, что делает дальнейшую эксплуатацию ГИС нецелесообразной¹⁷.

До сих пор не создана также информационная система государственного экологического мониторинга, формирование которой было предусмотрено законом еще в 2011 г. Она не сможет эффективно функционировать из-за отсутствия данных. Дело в том, что система должна включать в себя информацию из наблюдательной сети Росгидромета, которая создана не полностью. Так, наблюдение за загрязнением атмосферного воздуха ведется только в 221 из 1117 городов.

¹⁴ О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203. URL: www.kremlin.ru/acts/bank/41919

¹⁵ См.: Сусликова К. С. Проблемы цифровизации экологической информации в Российской Федерации как одно из условий ее достоверности // Општественте промени во глобални от свет: Зборник на научни трудови / Осми меѓународна научна конференција. Штип, 2021. С. 58.

¹⁶ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Экологические ГИС. 2020. № 12. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fdf/fdfa306ca7498d6522d5100d4a76c670.pdf>

¹⁷ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Экологические ГИС. 2020. № 12. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fdf/fdfa306ca7498d6522d5100d4a76c670.pdf>

Количество гидрологических постов с 2012 г. не только не выросло, а даже сократилось на 279 единиц. Сейчас по всей стране их чуть больше трех тысяч, из них: 99 – законсервированы и не работают, а автоматизировано меньше 1/3¹⁸.

Еще одна ГИС Росгидромета, которая содержит данные об обстановке в Мировом океане, технически устарела. Треть оборудования полностью вышла из строя, а сама система не обновлялась с 2013 г.¹⁹ Это приводит к снижению точности прогноза о возникновении аварийных ситуаций.

Представляется, что существующее положение вещей является результатом несовершенства технологий как сбора и анализа экологической информации, так и самой цифровизации этой информации, а также соответствующей правовой базы. Данная ситуация значительно затрудняет доступ граждан и их объединений к достоверной и оперативной экологической информации.

Таким образом, следует осуществлять цифровизацию экологической информации одновременно с соответствующими изменениями законодательства, корректировкой и совершенствованием существующих механизмов предоставления экологической информации для открытого доступа. В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Статья 42 Конституции указывает, что информация о состоянии окружающей среды должна быть достоверной. Следовательно, необходимо законодательно предусмотреть и гарантировать ответственность тех органов и должностных лиц, которые предоставляют гражданам и общественным организациям заведомо ложную информацию о состоянии окружающей среды (экологическую информацию), заведомо ложные результаты экологической экспертизы и/или оценки воздействия на окружающую среду.

Целесообразно создание единого координирующего органа, который будет осуществлять контроль за деятельностью и отчетностью уполномоченных органов в области охраны окружающей

среды с целью оперативного выявления и последующего устранения возникающих противоречий в предоставляемой отчетности о результатах их деятельности (ежегодные, квартальные, ежемесячные доклады о состоянии атмосферного воздуха, воды, почв, лесов, животного мира и т. д.). В связи с этим необходимо разработать механизм согласования информации о состоянии окружающей среды, предоставляемой компетентными государственными органами (Роспотребнадзор, Росгидромет), с учетом и на основе выводов экологов, ученых, специалистов в этой области.

Безусловно, важным является обновление технического программного обеспечения, которое собирает, консолидирует, хранит и обрабатывает информацию в наиболее краткие сроки, а также дальнейшее совершенствование устаревших методик экологического мониторинга.

Библиографический список

Бутусова Н. В., Сусликова К. С. К определению права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в Российской Федерации // Конституционализм и государствоведение. 2020. № 4 (20). С. 7–8.

Сусликова К. С. Проблемы цифровизации экологической информации в Российской Федерации как одно из условий ее достоверности // Општествените промени во глобални от свет : Сборник на научни трудови / Осми меѓународна научна конференција. Штип : Универзитет Гоце-Делчев, 2021. С. 58.

David R. Boyd, «Catalyst for change: evaluating forty years of experience in implementing the right to a healthy environment», in John H. Knox and Ramin Pejman, eds., *The Human Right to a Healthy Environment* (Cambridge University Press, 2018). P. 17–42.

References

Butusova N. V., Suslikova K. S. To definition of the right to reliable information about the environment in the Russian Federation // Constitutionalism and political science. 2020. № 4 (20). P. 7–8.

Suslikova K. S. Problems of digitalization of environmental information in the Russian Federation as one of the conditions for its reliability // Општествените промени во глобални от свет : Сборник на научни трудови / Осми меѓународна научна конференција. Штип : Универзитет Гоце-Делчев, 2021. P. 58.

David R. Boyd, «Catalyst for change: evaluating forty years of experience in implementing the right to a healthy environment», in John H. Knox and Ramin Pejman, eds., *The Human Right to a Healthy Environment* (Cambridge University Press, 2018). P. 17–42.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

К. С. Сусликова

О конституционном праве на достоверную информацию об окружающей среде и некоторых проблемах...

Воронежский государственный университет

Сусликова К. С., аспирантка

E-mail: k-suslikova@mail.ru

Voronezh State University

Suslikova K. S., Post-graduate Student

E-mail: k-suslikova@mail.ru

Поступила в редакцию: 25.01.2023

Received: 25.01.2023

Для цитирования:

Сусликова К. С. О конституционном праве на достоверную информацию об окружающей среде и некоторых проблемах его реализации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 1. С. 104–110. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/1/104-110>.

Recommended citation:

Suslikova K.S. Constitutional right to reliable information about the environment and some problems of its implementation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 1 (52). P. 104–110. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/1/104-110>.