

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Научная статья

УДК 342.7

О СОДЕРЖАНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

**Дерлич Драгана, Ph.D., Университет Южной Джорджии, Стейтсборо,
Джорджия, США, dragderlic_st97@gmail.com**

Аннотация

В статье анализируется содержание конституционного права на благоприятную окружающую среду и некоторые проблемы его реализации. В процессе анализа рассматривается ст. 42 Конституции РФ, а также отдельные положения Федерального закона «Об охране окружающей среды», более детально раскрывающие содержание указанного права. Одной из проблем его конституционного закрепления автор видит отсутствие упоминания в ст. 42 права на защиту окружающей среды от последствий какой-либо деятельности или чрезвычайных ситуаций, исходя из чего предлагает дополнение в указанной нормы. Обосновывается широкий подход к пониманию права на благоприятную окружающую среду, включающий, в том числе, смежные права, среди которых право на судебную защиту и возмещение ущерба. Трудности в определении содержания анализируемого права в статье связываются с многокомпонентным составом окружающей среды и необходимостью обеспечения правовых условий промышленной деятельности, при которых понятия о благоприятной окружающей среде и среде, соответствующей санитарно-гигиеническим нормам, не совпадают фактически. Приводятся некоторые примеры судебной практики, обосновывающие наличие выделяемых проблем. Дается обобщенная характеристика состояния правового регулирования в части обеспечения

гарантий на благоприятную окружающую среду и формулируются авторские рекомендации.

Ключевые слова: возмещение ущерба, конституционные права, право на благоприятную окружающую среду, реализация конституционных прав, экологические права граждан

Статья поступила в редакцию 14.05.2025, одобрена после рецензирования 09.07.2025, принята к публикации 21.11.2025.

Original article

ABOUT THE CONTENT OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO A FAVORABLE ENVIRONMENT AND SOME PROBLEMS OF ITS IMPLEMENTATION

Dragana Derlic, Ph.D., University of South Georgia, Statesboro, Georgia, USA

Abstract

The article analyzes the content of the constitutional right to a favorable environment and some problems of its implementation. The analysis examines Article 42 of the Constitution of the Russian Federation, as well as certain provisions of the Federal Law "On Environmental Protection", which disclose in more detail the content of this right. The author sees one of the problems of its constitutional consolidation as the absence of mention in Article 42 of the right to environmental protection from the consequences of any activity or emergency situations, based on which he proposes an addition to the specified norm. A broad approach to understanding the right to a favorable environment is substantiated, including related rights, including the right to judicial protection and compensation for damage. Difficulties in determining the content of the analyzed law in the article are associated with the multicomponent composition of the environment and the need to ensure the legal conditions of industrial activity, in which the concepts of a favorable environment and an environment that meets sanitary and

hygienic standards do not actually coincide. Some examples of judicial practice substantiating the existence of the identified problems are given. A generalized description of the state of legal regulation in terms of ensuring guarantees for a favorable environment is given and the author's recommendations are formulated.

Keywords: compensation for damage, constitutional rights, the right to a favorable environment, realization of constitutional rights, environmental rights of citizens

Введение

В системе конституционных прав и свобод немаловажное место отводится праву на благоприятную окружающую среду. Оно зафиксировано в ст. 42 Конституции РФ [1], которая и является центром внимания в рамках данного исследования. Причём рассматриваемое право может быть подразделено на три элемента [10, с. 106]: непосредственно упомянутое право, право на информацию о состоянии окружающей среды и право на возмещение ущерба, что следует из буквального содержания указанной конституционной нормы. Однако перечисленные компоненты анализируемого права зачастую рассматриваются и отдельно друг от друга [9, с. 13], то есть как относительно самостоятельные права. Но независимо от избранного подхода, вопрос содержания и практической реализации исследуемого права остается актуальным.

Особую значимость в настоящее время получают аспекты практической реализации исследуемого права, тем более в условиях развития промышленности и повсеместных нарушений экологического законодательства.

Основная часть

Упомянутая выше конституционная норма носит общий характер и, несмотря на её особую значимость, не даёт полного представления о том, что же в действительности представляет собой право на благоприятную окружающую среду. Ориентируясь на ее содержание, не представляется возможным сформировать и относительно определённые представления о том, какая же именно среда может или должна считаться благоприятной. В этом плане более

конкретные представления об анализируемом праве даёт Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [3] (далее – Закон № 7-ФЗ), в ст. 11 которого уделено внимание раскрытию содержания указанного права в целом и его составляющих.

В п. 1 ст. 11 приводится формулировка рассматриваемого права, во многом аналогичная конституционной, но в расширенном варианте, с упоминанием также права на защиту окружающей среды от последствий:

- какой-либо деятельности;
- чрезвычайных ситуаций.

Формулировка нормы указанного Закона представляется более удачно изложенной, так как в ней усматривается более последовательный подход, более комплексный взгляд на анализируемое право, а потому такой подход целесообразно заимствовать и для совершенствования конституционных положений об указанном праве.

Безусловного внимания заслуживает п. 2 ст. 11 Закона № 7-ФЗ, закрепляющий в сфере охраны окружающей среды также права:

- создавать объединения с соответствующими целями;
- обращаться в органы власти, в том числе в суды;
- принимать участие в публичных мероприятиях;
- выдвигать инициативы;
- содействовать органам власти.

Перечисленные в указанной норме права вполне могут быть рассмотрены в контексте права на благоприятную окружающую среду, если последнее признать комплексным и обобщающим. Однако законодатель придерживается иного подхода. Исходя из формулировки заглавия ст. 11 Закона № 7-ФЗ, обозначенные права разграничены и являются именно правами «в области охраны окружающей среды», а непосредственно право на благоприятную окружающую среду де-юре выступает в качестве одного из множества прав указанной категории.

Тем не менее, определённые основания для рассмотрения перечисленных в ст. 11 прав в качестве компонента комплексного права на благоприятную окружающую среду имеются, ведь, например, для реализации последнего во многих случаях требуется обращение в органы власти, в том числе судебные.

Рассматриваемому праву, как и подавляющему большинству других конституционных прав, законодатель корреспондирует определённые обязанности, которые закреплены в п. 3 ст. 11 Закона № 7-ФЗ. Но этот аспект не представляется необходимым рассматривать в настоящей работе.

Представляемые в научной литературе взгляды на анализируемое право нельзя считать в полной мере однозначными и сформировавшимися, поскольку разными авторами предлагаются различные подходы, и ни один из них не получил нормативного закрепления в действующем законодательстве. Исходя из судебной практики ясных представлений о благоприятной окружающей среде и соответствующем праве сформировать тоже не представляется возможным.

Во многом сложности в формировании представлений о праве на благоприятную окружающую среду, как и трудности в определении понятия «благоприятная окружающая среда», продиктованы комплексным характером соответствующих понятий. В этой связи М.А. Аливердиева подчёркивает наличие трех компонентов, которые формируют благоприятную окружающую среду:

- состояние естественных экологических систем;
- состояние природных факторов;
- состояние природно-антропогенных факторов [9, с. 13].

В целом такой подход расцениваем обоснованным, поскольку в нем отражаются все возможные варианты, в которых окружающая среда может быть представлена. М.А. Аливердиева при этом, исходя из трех составляющих окружающей среды, делает вывод о широте понятия «благоприятная окружающая среда», в связи с чем окружающую среду описывает как среду, обусловленную состоянием почвы, воздуха и пр. компонентов, а также

состоянием всего того, что было создано человеком, в том числе и состоянием городской среды [9, с. 13]. Данный подход в целом уместно поддержать, хотя нельзя исключить и трактовки окружающей среды в узком аспекте, в том числе применительно к отдельным юридически значимым ситуациям, когда имеет место решение вопроса в рамках конкретной весьма ограниченной территории (пространства).

Учитывая широкий взгляд на феномен окружающей среды, в том числе благоприятной окружающей среды, можно было бы полагать, что и взгляд и на содержание анализируемого права тоже будет отличаться широтой. Но отечественный законодатель предпочел узкий подход, на что указывает, в частности, О.В. Тимофеева, анализирующая проблематику окружающей среды в контексте градостроительной деятельности и отмечающая, что благоприятная окружающая среда законодателем рассматривается исключительно в контексте санитарно-гигиенических норм. Такой подход, по её мнению, не даёт возможности создать оптимальные условия для функционирования естественных экологических систем [11, с. 8]. Думается, что ограничительный подход в данном случае подчеркнут вполне обоснованно. Но законодателя понять можно: санитарно-гигиенические нормы выступают некоторым ориентиром. В случае же их отсутствия и конкретный ориентир отсутствовал бы вовсе.

Учитывая, что санитарно-гигиенические нормативы во многом формируются с оглядкой на фактическое, а не на желаемое состояние окружающей среды, с учётом необходимости обеспечения правовых условий для промышленной и иной деятельности, соответствие той или иной среды таким нормативам не всегда означает, что она оптимальна для человека и вообще благоприятна. Иными словами, понятие «благоприятная окружающая среда» и «окружающая среда, соответствующая санитарно-гигиеническим нормативам» – понятия принципиально различные, хотя они могут совпадать.

Стоит согласиться с М.А. Аливердиевой в том, что разработка определения понятия «благоприятная окружающая среда», которое могло бы рассматриваться в качестве универсального, крайне затруднительна или же вовсе невозможна, особенно на международном уровне, поскольку государства не одинаковы по уровню своего социально-экономического развития, политическому режиму, государственному устройству. Хотя работа в этом направлении продолжается [9, с. 14]. В этой связи положительно можно оценить тот факт, что в настоящее время порядка 155 стран обеспечили нормативное закрепление права на благоприятную окружающую среду именно на конституционном уровне [10, с. 104].

С учётом изложенного можно полагать, что недостатки нормативного регулирования права на благоприятную окружающую среду обусловлены объективными обстоятельствами. Вместе с тем, отечественное экологическое законодательство, призванное обеспечить возможности для реализации рассматриваемого права, нельзя называть не развивающимся. Государством постоянно предпринимаются меры, которые нацелены на совершенствование как законодательных, так и подзаконных правовых норм в части охраны окружающей среды и обеспечения соответствующего права граждан на благоприятную окружающую среду, в результате чего сформирован огромный объём нормативного материала. Сложное экологическое законодательство формирует некоторое впечатление о том, что экологической проблематике уделяется повышенное внимание. Однако если обратиться к материалам официальной отчётности, то, как пишет К.С. Сусликова, в большинстве случаев будет очевидна либо относительная стабильность состояния окружающей среды, либо отрицательные характеристики ее состояния. При этом каких-либо существенных изменений в лучшую сторону, например, в плане состояния воды, атмосферного воздуха, почвы и пр., не отмечается [10, с. 107].

Изложенное вполне подтверждается данными Проекта доклада Минприроды «О состоянии и об охране окружающей среды Российской

Федерации в 2024 году» [7], где также прослеживается сугубо формальный подход к оценке проблем, имеющих в области охраны окружающей среды и реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Указанный Проект интересен и некоторыми другими аспектами. В частности, в нем употреблено понятие «качественная окружающая среда», в то время, как в конституционных нормах законодатель оперировал понятием «благоприятная окружающая среда». В этом прослеживается явное отсутствие единой терминологии.

Согласно указанному Проекту, рассматриваемое право реализуется при помощи проведения последовательной и научно-обоснованной государственной политики в области охраны окружающей среды. В этом тоже прослеживается грубый формализм, ведь указанное право реализуется и иными путями. Что же касается государственной политики, то ее вряд ли можно оценить как последовательную.

Сложности в реализации рассматриваемого права во многом обусловлены комплексным характером самой окружающей среды и права на благоприятную окружающую среду. Аргументируя это, отметим, что в том же Проекте государственного доклада в числе властных структур, решающих вопросы экологического характера, перечислены Роснедра, Росводресурсы, Минтранс России, Минэнерго России, Ростехнадзор, и у каждой из структур свои задачи, свои проблемы.

Примечательно, что в упомянутом выше Проекте государственного доклада отсутствует какая-либо информация о доле (численности) населения, проживающего в неблагоприятных экологических условиях. Этот факт даёт основания для вывода о сугубо формальном подходе к оценке экологической проблемы на федеральном уровне.

Что же касается отсутствия последовательной политики в рассматриваемой сфере, то вывод об этом можно сделать и исходя из того, что по этой проблематике данные, отражающие состояние окружающей среды и

практику реализации соответствующего права, представляются в разных отчётных документах. В этой связи, помимо государственного доклада публикуются иные документы.

В ряду важнейших официальных публикаций федерального уровня за 2024 г. можно выделить и подготовленный в Росгидромете Обзор состояния и загрязнения окружающей среды, где весьма наглядно представлена экологическая проблематика современной России. Конечно, все обозначенные в нем проблемы рассмотреть не получится в контексте настоящей статьи, однако на отдельные нюансы внимание обратить стоит. Например, Индекс загрязнения атмосферы (ИЗА) отражает 4 уровня загрязнений:

- менее 5 (низкий уровень загрязнения);
- от 5 до 6;
- от 7 до 13;
- 14 или более (высокий уровень загрязнения).

По данным, представленным в указанном Обзоре, в 116 городах России (48% от общего количества городов, где производились измерения), ИЗА превышает 7. Более того, в 33 городах зарегистрированы случаи, когда предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ были превышены более чем в 10 раз [6, с. 82-88].

Приведённые данные свидетельствуют о том, что нарушения права граждан на благоприятную окружающую среду носят массовый и систематический характер. В такой ситуации практика судебной защиты указанного права остаётся слабо развитой, чему есть вполне понятное объяснение: как российское общество в целом, так и структуры власти в большей степени заботятся о проблематике социально-экономического и политического характера, нежели о вопросах экологических [10, с. 107]. Изложенное, однако, не означает, что проблема нарушения рассматриваемого права фактически менее актуальна. Напротив, ее актуальность и острота сомнений не вызывает, как и

необходимость принятия кардинальных мер по изменению сложившейся ситуации.

Сложившиеся условия, к сожалению, не благоприятствуют реализации рассматриваемого права, особенно с учетом того, что в информационном поле данные о состоянии окружающей среды зачастую представляются с запозданием, в связи с чем нередко становятся уже неактуальными. В этой связи проблема обеспечения граждан достоверной информацией о состоянии окружающей среды тоже остаётся не решённой, причём как на федеральном уровне, так на уровне субъектов РФ и муниципальных образований [10, с 108]. Учитывая, что граждане должной информации оперативно не получают, реализовать своё право на благоприятную окружающую среду, и в том числе на компенсацию вреда, тоже становится зачастую затруднительно.

Законодательство не всегда совершенствуется в направлении, способствующем более эффективной защите права на благоприятную окружающую среду. Так, при разработке и принятии Федерального закона от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [2] изначально предполагалось обеспечивать соответствующие территории особой охраной от негативного воздействия, однако их статус на законодательном уровне был нивелирован, сами земли исключили из «природоохранной» категории, в том числе по экономическим соображениям [8, с. 55].

В данной сфере присутствует множество проблем, каждая из которых прямо или косвенно осложняет реализацию рассматриваемого права. В частности, отсутствуют какие-либо универсальные юридические механизмы компенсации вреда здоровью, если таковой экологически обусловлен; уголовная политика тоже отличается низкой эффективностью; правоохранительные органы не проявляют должной активности в части противодействия негативному воздействию на окружающую среду [8, с. 56].

Весьма точно проблематику в рассматриваемой сфере охарактеризовала О.В. Тимофеева, подчеркнув, в частности, противоречия в иерархии публичных интересов, отсутствие правовых предписаний, которые бы прямо обязывали соответствующие органы руководствоваться всеми экологическими нормами в ходе разработки градостроительной документации, неопределённость понятий «благоприятная окружающая среда», «качество городской среды», «комфортная окружающая среда», несовершенство гарантий доступа к экологической информации [11, с. 9].

В этих условиях можно было бы полагать, что во многих случаях исключительно судебные механизмы могут стать действенными при реализации права на благоприятную окружающую среду. Однако и в этом имеются свои трудности: как правило, факт ухудшения состояния здоровья по экологическим причинам доказать затруднительно, поскольку причинно-следственная связь не всегда очевидна [12, с 53].

Государственные органы, призванные обеспечивать контроль (надзор) в экологической сфере, тоже не всегда проявляют должную активность; если же такая активность и имеет место, то нередко принятие мер государственного реагирования предполагает применение санкций, недостаточных для того, чтобы соответствующие субъекты, нарушающие экологическое законодательство, стимулировать к дальнейшему соблюдению действующих норм.

Во многих случаях судебные разбирательства, касающиеся установления случаев нарушения экологического законодательства, длятся год или более [4], санкции же за нарушение экологических норм зачастую несопоставимы с ущербом, который в тех или иных случаях причиняется окружающей среде и гражданам. В этой связи одним из редких примеров принятия жёстких мер в области охраны окружающей среды стало взыскание с одной из компаний, расположенных в г. Норильске, более 146 млрд. руб. в связи с допущением разлива нефтепродуктов [5].

Заключение

Право на благоприятную окружающую среду целесообразно рассматривать как комплексную категорию, включающую также и смежные правомочия, связанные с получением достоверной и актуальной информации о состоянии окружающей среды, а также справедливого и соразмерного возмещения ущерба.

Практика и данные статистики свидетельствуют о том, что состояние окружающей среды как в целом по стране, так и во многих населённых пунктах затрудняет реализацию указанного права, судебные механизмы реализации отдельными гражданами соответствующего права функционируют слабо. В этих условиях первоочередную роль в содействии реализации рассматриваемого права играют органы контроля (надзора). Поэтому важно распространять в федеральном масштабе практику применения максимально жёстких санкций за нарушение норм экологического законодательства.

Также предлагается признать, что в ст. 42 Конституции РФ упущен из внимания такой аспект, как право на защиту окружающей среды от негативного воздействия, опосредованного человеческой деятельностью или чрезвычайными ситуациями, который, тем не менее, был учтен в п. 1 ст. 11 Закона № 7-ФЗ. Ориентируясь на это, выдвигается предложение внести в ст. 42 Конституции РФ соответствующее дополнение, предусмотрев также право гражданина на защиту окружающей среды от негативного воздействия, обусловленного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 1993. № 237.
2. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных

народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

3. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

4. Определение Верховного Суда РФ от 03.07.2023 № 305-ЭС22-27963 по делу № А40-70161/2021 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru>

5. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 12.02.2021 по делу № А33-27273/2020 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/>

6. Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2024 год / Отв. ред. Г.М. Черногаева. М.: Росгидромет, 2025. 222 с.

7. Проект Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2024 году». М.: Минприроды России; ФГБУ «ВНИИ Экология», 2025. 721 с.

8. Аверьянова Н.Н. Обеспечение экологических прав граждан России - приоритетное направление экологической политики государства // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, № 1. С. 53-59.

9. Аливердиева М.А. Право человека на благоприятную окружающую среду: теоретико-правовой аспект // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 5. С. 12-15.

10. 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(52). С. 104-110.

11. Тимофеева О.В. Реализация права на благоприятную окружающую среду при разработке и утверждении градостроительной документации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023. 243 с.

12. Юн Л.В. Актуальные проблемы реализации права ребёнка на благоприятную окружающую среду // Московский юридический журнал. 2023. № 3. С. 46-55.

References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodny'm golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrenny'mi v xode obshherossijskogo golosovaniya 01.07.2020) // Rossijskaya gazeta. 1993. № 237.
2. Federal'ny'j zakon ot 07.05.2001 № 49-FZ (red. ot 08.12.2020) «O territoriyax tradicionnogo prirodopol'zovaniya korenny'x malochislenny'x narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2001. № 20. St. 1972.
3. Federal'ny'j zakon ot 10.01.2002 № 7-FZ (red. ot 26.12.2024) «Ob ohrane okruzhayushhej sredy'» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 2. St. 133.
4. Opredelenie Verxovnogo Suda RF ot 03.07.2023 № 305-E`S22-27963 po delu № A40-70161/2021 // Kartoteka arbitrazhny'x del. URL: <https://kad.arbitr.ru>
5. Reshenie Arbitrazhnogo suda Krasnoyarskogo kraja ot 12.02.2021 po delu № A33-27273/2020 // Kartoteka arbitrazhny'x del. URL: <https://kad.arbitr.ru/>
6. Obzor sostoyaniya i zagryazneniya okruzhayushhej sredy' v Rossijskoj Federacii za 2024 god / Otv. red. G.M. Chernogaeva. M.: Rosgidromet, 2025. 222 s.
7. Proekt Gosudarstvennogo doklada «O sostoyanii i ob ohrane okruzhayushhej sredy' Rossijskoj Federacii v 2024 godu». M.: Minprirody` Rossii; FGBU «VNII E`kologiya», 2025. 721 s.
8. Aver'yanova N.N. Obespechenie e`kologicheskix prav grazhdan Rossii - prioritnoe napravlenie e`kologicheskoy politiki gosudarstva // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: E`konomika. Upravlenie. Pravo. 2022. T. 22, № 1. S. 53-59.

9. Aliverdieva M.A. Pravo cheloveka na blagopriyatnuyu okruzhayushhuyu sredu: teoretiko-pravovoj aspekt // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2022. № 5. S. 12-15.
10. Suslikova K.S. O konstitucionnom prave na dostovernuyu informaciyu ob okruzhayushhej srede i nekotory`x problemax ego realizacii // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2023. № 1(52). S. 104-110.
11. Timofeeva O.V. Realizaciya prava na blagopriyatnuyu okruzhayushhuyu sredu pri razrabotke i utverzhdenii gradostroitel`noj dokumentacii: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2023. 243 s.
12. Yun L.V. Aktual`ny`e problemy` realizacii prava rebyonka na blagopriyatnuyu okruzhayushhuyu sredu // Moskovskij yuridicheskij zhurnal. 2023. № 3. S. 46-55.