

УДК 34**DOI: 10.34670/AR.2025.52.22.014**

Роль института общественного контроля в обеспечении конституционного права на благоприятную окружающую среду

Зуев Павел Александрович

Аспирант,

Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации,
117218, Российская Федерация, Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34;
e-mail: bank147@mail.ru

Аннотация

В настоящей статье исследуется конституционно-правовая природа института общественного контроля как ключевого элемента механизма реализации и защиты права граждан на благоприятную окружающую среду. Проанализированы его теоретические основы, исторические предпосылки и современное законодательное регулирование. Особое внимание уделено выявлению проблем, связанных с фрагментарностью правовой базы, рекомендательным характером результатов контроля и отсутствием эффективных процедур взаимодействия между общественностью и органами публичной власти в сфере реализации права на благоприятную окружающую среду. На основе анализа российской и международной судебной практики (включая решения ЕСПЧ) и доктринальных разработок, обосновывается необходимость совершенствования законодательства, в частности, путем внедрения концепции превентивно-компенсаторной функции контроля и создания интегрированных субъектов общественного экологического контроля. Предлагаются конкретные меры по повышению юридической силы заключений общественной экспертизы и активизации судебной защиты экологических прав, что позволит трансформировать общественный контроль из формального явления в действенный инструмент гражданского общества.

Для цитирования в научных исследованиях

Зуев П.А. Роль института общественного контроля в обеспечении конституционного права на благоприятную окружающую среду // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 9А. С. 122-129. DOI: 10.34670/AR.2025.52.22.014

Ключевые слова

Общественный контроль, конституционное право, благоприятная окружающая среда, экологическая безопасность, правовая доктрина, гражданское общество, экологическая экспертиза, судебная практика, правоприменение.

Введение

Институт общественного контроля выступает в качестве одного из ключевых элементов конституционно-правового механизма обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду, закрепленного в статье 42 Конституции Российской Федерации [Балашова, 2017]. Данное право, являясь фундаментальным и естественным, неразрывно связано с правом на жизнь и охрану здоровья, что предопределяет его особую значимость в системе прав и свобод человека и гражданина. Его понимание выходит за рамки простого доступа к «чистой» природе и включает в себя комплексный элемент, объединяющий право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и право на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением. Эффективность реализации этого права является важнейшим индикатором благополучия государства и общества, а участие гражданского общества в решении экологических проблем рассматривается как неотъемлемый признак правового государства и ключевая составляющая системы национальной безопасности [Ястребова, Верменский, 2022].

Основная часть

Конституционно-правовая природа общественного контроля вытекает из основополагающих принципов и норм, заложенных в Основном законе страны. Его легитимная база формируется благодаря принципу народовластия (статья 3 Конституции РФ), права граждан на участие в управлении делами государства (статья 32 Конституции РФ) и права на объединение (статья 30 Конституции РФ [Постников (ред.), 2024]. Сочетание этих принципов и прав формирует легитимную основу для участия граждан и их объединений в мониторинге и оценке деятельности органов публичной власти в сфере охраны окружающей среды. Его сущностной чертой является неимперативный, коммуникационный характер, а основная функция заключается в повышении прозрачности государственного управления и укреплении доверия во взаимоотношениях между гражданами и представителями власти. Однако в условиях нарастающих экологических проблем возникает объективный запрос на наделение этого института более весомыми, юридически значимыми полномочиями, что создает напряжение между его теоретической моделью и практической необходимостью.

Корреспондирующей праву на благоприятную окружающую среду является конституционная обязанность каждого беречь природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58 Конституции РФ). Эта обязанность распространяется не только на граждан России, но и на всех, кто находится на ее территории, что создает двустороннюю ответственность – как государства, так и индивидов. Такая сбалансированность прав и обязанностей является одним из ключевых принципов конституционализма, способствующим формированию взаимного доверия между государством и обществом. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ФЗ № 7-ФЗ) ["Федеральный закон «Об охране окружающей среды»", [www](http://www.fedlaw.ru)] детализирует и конкретизирует эти основные конституционные положения. В частности, статья 11 ФЗ № 7-ФЗ закрепляет основные права граждан, включая право на создание общественных объединений, направление обращений и исков в суд, участие в собраниях, митингах и референдумах по вопросам экологии, а также выдвижение предложений и участие в проведении общественной экологической экспертизы. Общественные объединения, в свою очередь, наделяются дополнительными правами, закрепленными в статье 12 того же закона, такими как разработка и реализация

природоохранных программ и защита законных интересов граждан.

Однако, несмотря на развитую нормативную базу, включая Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» ["Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»", [www](#)] и статью 68 Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» ["Федеральный закон «Об охране окружающей среды»", [www](#)], эффективность реализации экологических прав граждан в России остается недостаточной. Экологическая обстановка в стране характеризуется сохранением повышенных уровней загрязнения в ряде регионов, что обусловлено промышленными выбросами, транспортом и проблемами утилизации отходов. По данным обзоров, в 2016 году в 44 городах России наблюдался высокий или очень высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха, а статистика 2024 года показывает рост выявленных экологических нарушений в три раза по сравнению с 2022 годом, несмотря на снижение числа административных наказаний [Задера, [www](#)]. Несмотря на то, что объем уплаченных в 2024 году штрафов превысил прогнозы почти на треть, это все еще небольшая часть предъявленных штрафов. Разрыв между декларируемыми правами и реальным состоянием экологии обуславливает насущную потребность в усилении механизмов, способствующих практической реализации конституционных гарантий.

Анализ действующего законодательства позволяет выявить ряд проблем.

Во-первых, это фрагментарность и коллизии правового регулирования. Нормы, регулирующие общественный контроль, разнесены по нескольким законам (ФЗ № 212-ФЗ и ФЗ № 7-ФЗ), что создает пробелы и противоречия. Так, ФЗ № 7-ФЗ определяет цели и субъекты общественного экологического контроля, но для получения полного перечня субъектов необходимо обращаться к статье 9 ФЗ № 212-ФЗ. Такой подход нарушает принцип системности права и затрудняет правоприменение на практике.

Во-вторых, наблюдается неурегулированность процедур, поскольку на федеральном уровне отсутствует единый, детально регламентированный порядок реагирования органов публичной власти на результаты общественного контроля. В статье 68 ФЗ № 7-ФЗ указано, что результаты контроля «подлежат обязательному рассмотрению», однако конкретный порядок, сроки и механизм такого рассмотрения, а также последствия его несоблюдения законодательно не установлены. Неимперативный характер контроля создает парадоксальную ситуацию. С одной стороны, граждане имеют конституционное право участвовать в управлении, с другой стороны, механизмы, которые им для этого предоставляются, не имеют юридически обязывающей силы. Это противоречие подрывает заявленные конституционные принципы, поскольку формально закрепленная возможность влияния не подкреплена достаточными правовыми гарантиями, что позволяет властям игнорировать результаты контроля ввиду их рекомендательного характера.

В-третьих, серьезной проблемой стало сужение сферы применения ключевых инструментов контроля. После принятия Градостроительного кодекса¹ и внесения изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» в 2007 году, из перечня объектов обязательной государственной экспертизы были исключены проекты правовых актов, а также многие виды градостроительной и проектной документации. Это решение, мотивированное стремлением «избавиться от административных препятствий», значительно ограничило возможности общественного контроля и получения гражданами достоверной информации о потенциально

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ, № 1, 03.01.2005, часть 1, ст.16.

опасных проектах, что свидетельствует о приоритете экономических интересов над экологическими [Бринчук, 2008].

Для преодоления этих системных проблем в научной доктрине обосновывается концепция превентивно-компенсаторной функции общественного экологического контроля как комплексного правового явления. Данная концепция предполагает интеграцию двух ключевых аспектов: превентивного (предупреждение потенциального вреда) и компенсаторного (возмещение причиненного ущерба), что позволяет рассматривать общественный контроль не как набор разрозненных мероприятий, а как целостную систему, направленную на непрерывное обеспечение конституционного права на всех этапах хозяйственной деятельности – от планирования до постэксплуатационного мониторинга [Коновалов, Шаговик, 2022].

Превентивный аспект направлен на предотвращение негативного воздействия на стадии планирования и принятия решений. Ключевыми инструментами здесь являются общественная экологическая экспертиза, а также общественные обсуждения и слушания. Общественная экологическая экспертиза проводится по инициативе граждан и общественных объединений и позволяет интегрировать в проектную документацию экологические требования, учитывающие локальную специфику и интересы местного населения [Сафронова, 2021]. Однако ее заключение носит сугубо рекомендательный характер и приобретает юридическую силу только после утверждения государственным органом, что существенно снижает ее действенность. Общественные обсуждения и слушания, в свою очередь, призваны учесть общественное мнение по социально значимым проектам на ранних стадиях, позволяя выявить и предупредить потенциальные социальные конфликты, связанные с экологическими рисками.

Компенсаторный аспект функции направлен на фиксацию уже допущенных нарушений и содействие в адекватном возмещении вреда. Он реализуется через деятельность общественных инспекторов по охране окружающей среды, которые уполномочены фиксировать факты экологических правонарушений и направлять соответствующие материалы в органы государственного надзора (ст. 68 ФЗ № 7-ФЗ). Серьезным недостатком является отсутствие обязательных требований к кандидатам в инспекторы о наличии специального (природоохранного, юридического или экологического) образования. Важным компенсаторным механизмом является также право граждан и общественных объединений предъявлять иски в суд о возмещении вреда, причиненного окружающей среде. В этом контексте заслуживает внимания дискуссия о введении в России уголовной ответственности для юридических лиц за экологические преступления, что является эффективным инструментом в зарубежной практике, позволяющим налагать крупные штрафы и тем самым стимулировать компании к соблюдению экологических норм. В настоящее время в России к уголовной ответственности привлекаются только физические лица, хотя административные правонарушения юридических лиц могут представлять общественную опасность, сопоставимую с преступлениями.

Для практической реализации концепции превентивно-компенсаторной функции необходимо внесение изменений в действующее законодательство, в частности, в статью 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Целью таких изменений является придание результатам общественного контроля, особенно отрицательным заключениям общественной экологической экспертизы, поддержанным квалифицированным большинством участников общественных слушаний, юридически обязывающего характера. Например, это могло бы означать обязательный пересмотр проектной документации или приостановку проекта до устранения замечаний.

Вторым ключевым предложением по повышению эффективности общественного контроля

является институционализация через создание доктринальной модели интегрированного субъекта. Эта модель предполагает формирование на муниципальном и региональном уровнях постоянно действующих общественных экологических палат (советов). Данный институт призван преодолеть недостатки существующей системы субъектов контроля, которая характеризуется дуализмом: с одной стороны, формально закрепленные, но зачастую неэффективные и зависимые от власти Общественные палаты и советы, а с другой – активные, но не имеющие системных полномочий и действующие эпизодически общественные организации.

Принципами формирования и деятельности такого интегрированного субъекта должны стать, во-первых, паритетное формирование состава палаты. Формирование на паритетных началах из представителей общественности, научных кругов (экологов, юристов, ученых) и органов публичной власти обеспечит баланс интересов, независимость от ведомственного влияния и высокий профессиональный уровень работы. Во-вторых, помимо консультационных функций, интегрированный субъект должен обладать реальными полномочиями, такими как право инициирования и организации общественной экологической экспертизы по социально значимым проектам; право осуществления постоянного мониторинга состояния окружающей среды с правом беспрепятственного доступа на объекты, оказывающие негативное воздействие; право законодательной инициативы на региональном и муниципальном уровнях по вопросам охраны окружающей среды; обязательное участие в работе комиссий по приемке в эксплуатацию объектов, прошедших государственную экологическую экспертизу. В-третьих, для реализации этой модели потребуются внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство, в частности, в законы «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с целью закрепления правового статуса, порядка формирования и основ деятельности этих интегрированных субъектов.

Анализ судебной практики Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по делам против России, например, по делу «Фадеева против России», демонстрирует прогрессивный подход. ЕСПЧ признал нарушение статьи 8 Конвенции (право на уважение частной жизни), отметив, что достаточно было доказать наличие «серьезного риска» для здоровья, а не фактического вреда. Также суд указал на обязанность государства «сбалансировать» интересы сообщества (экономика) и права гражданина. Этот подход может служить доктринальной моделью для совершенствования российского законодательства и судебной практики. При этом стоит учитывать, что с 16 сентября 2022 года Россия перестала быть участником Конвенции, что ограничивает прямое применение решений ЕСПЧ, хотя их правовое и доктринальное значение сохраняется.

Для трансформации общественного контроля из формального явления в действенный инструмент гражданского общества необходим комплекс мер:

1. Систематизация законодательства, которая предполагает разработку и принятие комплексного закона об общественном экологическом контроле, который объединит и согласует нормы Федерального закона № 212-ФЗ и Федерального закона № 7-ФЗ, устранив существующие коллизии и пробелы.

2. С целью наделения полномочиями института общественного контроля, необходимо внесение изменений в статью 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды», придающих заключениям общественной экологической экспертизы юридически обязывающий характер в случаях, когда они поддержаны квалифицированным большинством граждан.

3. Введение обязательных квалификационных требований для общественных инспекторов и экспертов, а также обеспечение должного финансирования их деятельности, что позволит перейти от эпизодической активности к системной и профессиональной работе.

4. Создание правовых основ для формирования постоянно действующих «интегрированных субъектов» общественного контроля – общественных экологических палат на региональном и муниципальном уровнях, обладающих реальными полномочиями и сформированных на паритетных началах.

Для стимулирования бизнеса к экологически ответственному поведению целесообразно разработать механизмы предоставления государственных субсидий и налоговых льгот. Этот подход, в отличие от чисто рекомендательной модели, делает гражданских активистов частью системы, а не ее внешними критиками. Опыт Германии с программами «Добровольный экологический год» (FÖJ) показывает, как государство может активно поддерживать и профессионализировать общественное участие в экологической политике.

Заключение

Таким образом, институт общественного контроля является неотъемлемым элементом конституционно-правового механизма реализации права на благоприятную окружающую среду. Его роль заключается в обеспечении обратной связи между обществом и властью, повышении прозрачности и эффективности государственного управления в экологической сфере. Однако на современном этапе своего развития этот институт сталкивается со значительными проблемами, обусловленными правовой неопределенностью, фрагментарностью регулирования, неимперативным характером его результатов и сложностью их защиты в судебном порядке.

Предложенная в данной статье концепция превентивно-компенсаторной функции и модель интегрированного субъекта общественного контроля призваны устранить существующие пробелы и противоречия. Внедрение этих подходов, наряду с совершенствованием судебной практики и созданием механизмов стимулирования бизнеса, позволит не только повысить эффективность защиты экологических прав граждан, но и укрепить взаимное доверие между государством и обществом, что является основой устойчивого и демократического развития.

Библиография

1. Балашова Т.Н. Конституционное право на благоприятную окружающую среду и его реализация в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2017. Т. 5, № 4 (20). С. 14
2. Бринчук, М. М. Благоприятная окружающая среда – важная категория права // Журнал российского права. – 2008. – № 9. – С. 52
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ, № 1, 03.01.2005, часть 1, ст.16.
4. Задера С. Компании погашают лишь четверть экологических штрафов <https://rg.ru/2025/06/05/doplata-za-vrednost.html>
5. Коновалов А.А., Шаговик И.Ю. К вопросу о роли общественного экологического контроля в реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии // Эпомен. 2022. № 68. С. 183.
6. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4213.
7. Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
8. Общественный контроль в конституционном праве: монография / отв. ред. А. Е. Постников. М.: Проспект, 2024. С. 19-21

9. Сафронова Е.В. Экологическая экспертиза. Правовое регулирование экологической экспертизы // Уральский журнал правовых исследований. 2021. № 4. С. 60
10. Ястребова А.И., Верменский Н.С. Участие институтов гражданского общества в обеспечении экологической безопасности в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты) // Современное право. 2022. № 6. С. 53–58

The Role of Public Control Institution in Ensuring the Constitutional Right to a Favorable Environment

Pavel A. Zuev

Graduate Student,
Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
117218, 34, Bolshaya Cheremushkinskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: bank147@mail.ru

Abstract

This article examines the constitutional-legal nature of the public control institution as a key element of the mechanism for implementing and protecting citizens' right to a favorable environment. Its theoretical foundations, historical prerequisites, and contemporary legislative regulation are analyzed. Special attention is paid to identifying problems related to the fragmentation of the legal framework, the advisory nature of control results, and the lack of effective interaction procedures between the public and public authorities in the sphere of implementing the right to a favorable environment. Based on the analysis of Russian and international judicial practice (including ECHR decisions) and doctrinal developments, the necessity of improving legislation is substantiated, particularly through introducing the concept of preventive-compensatory control function and creating integrated subjects of public environmental control. Specific measures are proposed to enhance the legal force of public expert opinions and activate judicial protection of environmental rights, which will transform public control from a formal phenomenon into an effective tool of civil society.

For citation

Zuev P.A. (2025) Rol' instituta obshchestvennogo kontrolya v obespechenii konstitutsionnogo prava na blagopriyatnuyu okruzhayushchuyu sredu [The Role of Public Control Institution in Ensuring the Constitutional Right to a Favorable Environment]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (9A), pp. 122-129. DOI: 10.34670/AR.2025.52.22.014

Keywords

Public control, constitutional right, favorable environment, environmental safety, legal doctrine, civil society, environmental expertise, judicial practice, law enforcement.

References

1. Balashova T.N. The constitutional right to a favorable environment and its implementation in the Russian Federation. *Society. State*. 2017. Vol. 5, No. 4 (20). p. 14

2. Brinchuk, M. M. A favorable environment is the most important category of law // Journal of Russian Law. – 2008. – No. 9. – p. 52
3. Urban Planning Code of the Russian Federation dated December 29, 2004 No. 190-FZ (with amendments and additions) // Collection of Legislation of the Russian Federation, No. 1, 01/03/2005, part 1, art. 16.
4. Zadera S. Companies repay only a quarter of environmental fines <https://rg.ru/2025/06/05/doplata-za-vrednost.html>
5. Konovalov A.A., Shagovik I.Yu. On the role of public environmental control in the realization of citizens' constitutional rights to a favorable environment and reliable information about its condition // Epom. 2022. No. 68. p. 183.
6. On the fundamentals of Public Control in the Russian Federation : Federal Law No. 212-FZ dated 07.21.2014 (as amended on 12/27/2018) // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2014. – No. 30 (Part I). – Art. 4213.
7. On environmental protection : Federal Law No. 7-FZ of 10.01.2002 (as amended on 08/04/2023) // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 2002. – No. 2. – Art. 133.
8. Public control in constitutional law: a monograph / ed. by A. E. Postnikov. Moscow: Prospekt, 2024. pp. 19-21
9. Safronova E.V. Ecological expertise. Legal regulation of environmental expertise // Ural Journal of Legal Research. 2021. No. 4. p. 60
10. Yastrebova A.I., Vermensky N.S. The participation of civil society institutions in ensuring environmental safety in the Russian Federation (constitutional and legal aspects) // Modern Law. 2022. No. 6. pp. 53-58