

УТВЕРЖДАЮ
Проректор по научной работе
федерального государственного автономного
образовательного учреждения высшего образования
«Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»


В.Н. Синюков

« 03 » 09 2026 г.

М.П.

ОТЗЫВ

ведущей организации — федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» на диссертацию Зуева Павла Александровича на тему «Право на благоприятную окружающую среду: конституционное содержание и система правового регулирования», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 — Публично-правовые (государственно-правовые) науки, в диссертационный совет 02.1.002.02, созданный на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (г. Москва, 2026. 195 с.)

Диссертация П.А. Зуева посвящена конституционно-правовому исследованию права на благоприятную окружающую среду и разработке комплексной теоретико-правовой модели его реализации в Российской Федерации на основе концепции экологического конституционализма.

Актуальность темы исследования не вызывает сомнений. Статья 42 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Вместе с тем содержание указанного права на законодательном уровне раскрыто в значительной мере фрагментарно, а

критерии «благоприятности» окружающей среды нормативно не определены, что порождает существенные затруднения в правоприменении. Конституционная реформа 2020 года, в рамках которой Основной закон был дополнен положениями об экологической функции государства (пункты «е.5», «е.6» статьи 114, статья 75.1 Конституции Российской Федерации), актуализировала для науки конституционного права задачу осмысления обновленного конституционного содержания экологических прав и приведения в соответствие с ним отраслевого законодательства. Приводимые соискателем данные Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о числе обращений граждан по вопросам защиты права на благоприятную окружающую среду (с. 3–4) подтверждают практическую востребованность темы. Обращение автора к вопросам разграничения полномочий между уровнями публичной власти, к формам общественного участия и к механизмам судебной защиты отвечает потребностям как юридической науки, так и правоприменительной практики.

Оценивая работу в целом, следует прежде всего отметить наличие в ней всех необходимых для диссертационного исследования компонентов: значимости избранной проблематики для науки конституционного права; системного характера ее анализа; аргументированности и достоверности сформулированных выводов и предложений.

Объект и предмет исследования (с. 5–6) сформулированы корректно, соответствуют избранной теме и паспорту научной специальности 5.1.2 — Публично-правовые (государственно-правовые) науки. Цель диссертационного исследования, состоящая в разработке комплексной теоретико-правовой модели реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду на основе концепции экологического конституционализма, представляется достигнутой. Поставленные соискателем задачи (с. 6–7) носят последовательный характер, а решение каждой из них нашло отражение в соответствующих структурных частях работы.

Структура диссертации (введение, две главы, включающие шесть параграфов, заключение, библиография) обусловлена целью и задачами исследования. Изложение материала последовательно: от гносеологических подходов к содержанию права на благоприятную окружающую среду (глава 1) к анализу конституционно-правовых механизмов его реализации и направлений их совершенствования (глава 2). Каждый параграф и каждая глава завершаются самостоятельными выводами, что обеспечивает внутреннее единство работы и позволяет проследить логическую связь между ее частями.

Для решения поставленных задач соискателем использован комплекс общенаучных и специальных юридических методов (с. 10). Формально-юридический метод позволил раскрыть нормативное содержание статьи 42 Конституции Российской Федерации в системной связи со статьями 9, 20, 36, 41, 58, 72 и 114 Основного закона (с. 30–33); историко-правовой метод обеспечил построение авторской периодизации становления права на благоприятную окружающую среду в России (с. 51–58); сравнительно-правовой метод применен при исследовании конституционного закрепления экологических прав в зарубежных государствах (с. 65–84) и моделей экологического федерализма (с. 98–104).

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы в сфере охраны окружающей среды и природопользования, кодифицированные акты, подзаконные акты и документы стратегического планирования, общепризнанные принципы и нормы международного права, конституции и экологическое законодательство зарубежных государств. Эмпирическая основа представлена постановлениями и определениями Конституционного Суда Российской Федерации, практикой Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов и судов общей юрисдикции, решениями международных и иностранных судебных органов. Библиография насчитывает 322 позиции, включая 30 актов судебных органов и значительный

массив источников на иностранных языках, что свидетельствует об объемной и самостоятельной исследовательской работе автора.

Научная новизна диссертации определяется решением комплекса задач, имеющих значение для развития конституционно-правовой доктрины права на благоприятную окружающую среду, и находит выражение в положениях, выносимых на защиту (с. 11–16). Каждое из них получило развитие в соответствующих разделах работы.

Положение 1 содержит авторскую периодизацию становления и развития права на благоприятную окружающую среду в России. Выделение пяти этапов — государственной монополии на природные ресурсы (1918–1976), закрепления экологических обязанностей (1977–1991), конституционного признания экологических прав (1991–2001), законодательной систематизации (2002–2020) и конституционной модернизации (с 2020 года) — подкреплено развернутым анализом нормативного материала (с. 51–58). Ценность предложенной периодизации состоит в том, что она построена не на формальной смене нормативных актов, а на выработанных автором содержательных критериях: субъектном составе отношений, характере правового регулирования и степени влияния международных процессов (с. 51). Обращает на себя внимание аргументация в пользу выделения этапа 2002–2020 годов, который ранее в литературе в качестве отдельного этапа не рассматривался.

В положении 2 сформулировано авторское определение экологического конституционализма, составляющее важный теоретический результат работы. Предложенная дефиниция исходит из единства правопонимания, правотворчества и правоприменительной деятельности в сфере охраны окружающей среды и опирается на мировоззренческие основы экологической культуры общества (с. 36). Достоинством конструкции следует признать вывод о том, что проникновение конституционных начал в экологическую сферу преобразует само конституционно-правовое регулирование, обогащая его экологическим содержанием. Такой подход позволяет преодолеть

изолированное рассмотрение структурных компонентов экологического конституционализма, характерное для ранее предложенных доктринальных определений (с. 34–36).

Положение 3 характеризует соотношение российской модели экологического конституционализма с общемировой тенденцией конституционного признания экологических прав. Оно заслуживает поддержки прежде всего методологической взвешенностью. Соискатель отказывается от оценочного противопоставления национальной правовой системы зарубежным правовым системам и показывает, что избирательность восприятия международных экологических стандартов свойственна не только России, но и иным государствам с ресурсной структурой экономики (с. 68). Тезис о том, что формируемая модель отражает баланс задач экологического и экономического развития, подкреплён анализом опыта конституционных преобразований, в том числе отклоненного чилийского конституционного проекта 2022 года (с. 79–80), и выводом о стратегии избирательной адаптации международных стандартов (с. 83, 147). Тем самым обсуждение вопроса переводится из плоскости оценок в плоскость анализа правовых механизмов.

Классификация экологических угроз, предложенная в положении 4, имеет прикладное значение. Выделение угроз прямого действия, социально-правовых угроз и угроз комплексного характера (с. 120–123) построено на едином основании — характере воздействия угрозы на возможность осуществления конституционного права, а не на природе самого явления, что отличает предложенную классификацию от преимущественно естественно-научных классификаций экологических рисков. Особого внимания заслуживает выделение социально-правовых угроз, к которым автор относит неравный доступ к экологической информации, недостаточность институциональных механизмов защиты и неравномерное территориальное распределение экологических рисков (с. 122): тем самым препятствия правового и организационного свойства признаются угрозами наравне с угрозами природного характера.

Убедительно аргументирована комплексная природа права на благоприятную окружающую среду как межотраслевого правового института, объединяющего элементы личных, социальных и коллективных прав, раскрытая в положении № 5 (с. 22–25, 84). Автор показывает, что данное право не сводится к традиционной конструкции субъективного права: ему присуще межпоколенческое измерение, вытекающее из преамбулы Конституции Российской Федерации (с. 24), и оно предполагает сочетание конституционных, административных и гражданско-правовых средств регулирования и защиты.

Положение 6 предлагает типологию национальных моделей конституционного регулирования права на благоприятную окружающую среду, основанную на развернутом сравнительно-правовом исследовании. Выделены модель прямого конституционного закрепления (ЮАР, Франция) (с. 72–75), модель государственного патернализма (Китайская Народная Республика) (с. 75–77), модель производных экологических прав, формируемых судебным толкованием (Индия) (с. 77–78), и модель экологической правосубъектности (Эквадор, Боливия, Колумбия) (с. 70–71). Принципиален вывод о том, что заимствование зарубежных решений должно осуществляться не путем провозглашения абстрактного приоритета экологических интересов, а посредством разработки процедуры их обязательного учета и сбалансирования с иными конституционно защищаемыми ценностями (с. 75). В целом отличается взвешенностью итоговая характеристика российской модели как сочетающей черты нескольких типов.

Практической направленностью отличается положение 7 — об образовании специализированных судебных составов по экологическим спорам. Соискатель аргументированно отказывается от идеи создания самостоятельных экологических судов в пользу специализации в рамках существующих судебных коллегий (с. 129–131). Такой подход опирается на Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской

Федерации», допускающий различные формы специализации в судебной системе, и не требует изменения законодательства о судоустройстве. Предложенный механизм реализации — разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, рекомендации Судебного департамента по формированию составов и программы повышения квалификации судей — конкретен и осуществим средствами действующего правового регулирования. Уместно обращение к опыту Суда по интеллектуальным правам, подтверждающему связь между специализацией судей и качеством рассмотрения технически сложных дел.

Предложение автора диссертации о создании межведомственных экологических комиссий при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации (с. 131–134) опирается на анализ действующих федеральных прообразов и сопровождается определением четырех функций комиссий и формы правового регулирования их деятельности — типового положения, утверждаемого Правительством Российской Федерации. Заслуживает поддержки принципиальная позиция автора о том, что предлагаемый механизм не предполагает создания новых контрольных органов и наделения комиссий властно-распорядительными полномочиями, а обеспечивает координацию существующих институтов без увеличения административной нагрузки на хозяйствующие субъекты. Предложение об институте регионального экологического уполномоченного (с. 136–142) построено на данных о характере обращений граждан и учитывает разграничение компетенции уполномоченного и органов государственного экологического надзора.

Помимо положений, вынесенных на защиту, научную ценность представляет ряд иных результатов исследования.

Научный интерес вызывает раскрытие содержания понятия «благоприятная окружающая среда» через совокупность объективных экологических параметров, субъективных факторов качества жизни и процедурных гарантий (с. 27–28, 84). Соискатель справедливо указывает, что

поэлементные нормативы предельно допустимых концентраций и уровней воздействия не отражают совокупного влияния на состояние окружающей среды (с. 25–26), в связи с чем оценка «благоприятности» не может ограничиваться физико-химическими показателями.

Теоретически значим вывод об избирательной восприимчивости российской правовой системы к международным экологическим стандартам: при высокой степени восприятия технических природоохранных предписаний процедурные гарантии — доступ к экологической информации, участие общественности в принятии решений, доступ к правосудию — воспринимаются в существенно меньшем объеме (с. 83–85). Установленная автором асимметрия между материальными обязательствами государства и процессуальными механизмами их реализации составляет один из основных результатов работы.

Практическую ценность имеет исследование разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сфере охраны окружающей среды (с. 86–107). Соискатель точно определяет центральное противоречие сложившейся модели: оно состоит не в отсутствии у субъектов Российской Федерации конституционных полномочий по предмету совместного ведения (пункт «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации), а в разрыве между объемом этих полномочий и реальной способностью регионов их использовать (с. 93). Данный вывод подкреплен анализом бюджетной зависимости субъектов Российской Федерации от субвенций, последствий упразднения муниципального экологического контроля и отсутствия порядка межуровневого обмена данными экологического мониторинга (с. 94–98).

Заслуживают поддержки сформулированные на этой основе предложения: об активизации договорных механизмов передачи полномочий на основе статьи 78 Конституции РФ применительно к территориям с особым экологическим режимом (с. 104–105); о дополнении субвенционной модели финансирования стимулирующими инструментами, увязанными с достижением измеримых природоохранных результатов (с. 105–106).

Дана развернутая характеристика сложившейся в России модели участия институтов гражданского общества как формально-замещающей (с. 119): законодательно закрепленные формы участия не порождают обязанности органов публичной власти учитывать позицию граждан, вследствие чего последние обращаются к иным способам защиты своих интересов. Этот вывод основан на анализе трех выделенных автором групп экологических организаций (с. 109), практики общественной экологической экспертизы и публичных слушаний (с. 112–114), данных о деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды (с. 114–115).

Могут быть поддержаны и предложения о нормативном закреплении критериев благоприятности окружающей среды в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (с. 123–124); о законодательном закреплении права на обращение в суд в защиту экологических прав неопределенного круга лиц с определением круга управомоченных субъектов (с. 127–128); о создании единой цифровой платформы экологического мониторинга (с. 134–135).

Диссертация написана хорошим научным языком, изложение материала последовательно, выводы аргументированы. Автореферат и опубликованные соискателем работы отражают основные положения диссертационного исследования и дают достаточное представление о его содержании. Результаты работы прошли апробацию на международных и всероссийских научно-практических конференциях, используются в учебном процессе.

Результаты и выводы диссертации можно использовать в дальнейших научных исследованиях, посвященных конституционным основам охраны окружающей среды и экологическим правам человека; в законотворческой деятельности при подготовке проектов федеральных законов, направленных на конкретизацию гарантий, предусмотренных статьей 42 Конституции Российской Федерации; на совершенствование разграничения полномочий в сфере охраны окружающей среды; в правоприменительной деятельности органов публичной власти, а также правозащитных и общественных структур; в образовательном процессе при преподавании конституционного права,

конституционного права зарубежных стран, экологического права и прав человека, а также при подготовке соответствующих учебно-методических материалов.

Положительно оценивая диссертационное исследование П.А. Зуева в целом, ведущая организация полагает необходимым обратить внимание на ряд положений, которые носят дискуссионный характер, нуждаются в дополнительной аргументации либо требуют уточнения.

1. Дополнительного обоснования требует предложение о законодательном закреплении принципа недопустимости снижения достигнутого уровня охраны окружающей среды (с. 127). Мотивируя его стремлением преодолеть тенденцию к ослаблению экологических требований по соображениям экономической необходимости соискатель не соотносит предлагаемый принцип ни с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, ни со свободой усмотрения федерального законодателя при определении меры ограничения прав в целях защиты иных конституционно значимых ценностей. Не получил разрешения и вопрос о том, каким образом норма федерального закона способна сориентировать последующее законотворчество: закрепленный в акте равной юридической силы, такой принцип может быть преодолен любым последующим федеральным законом. Тем самым остается неясным, считает ли автор достаточным уровень федерального закона либо предлагаемая конструкция предполагает выявление соответствующего требования в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации или прямое конституционное закрепление. От ответа на этот вопрос зависит осуществимость одного из ключевых предложений работы.

2. При изложении научной новизны и теоретической значимости исследования автор указывает на разработку концепции динамического экологического конституционализма, основанной на принципах адаптации и превентивности, а также расширенной модели права на благоприятную окружающую среду (с. 11, 17). Между тем в тексте глав и в заключении

названные конструкции самостоятельно не раскрываются: содержание принципов адаптации и превентивности не определено, признаки, отличающие «динамический» экологический конституционализм от предложенной автором общей дефиниции (с. 36), не сформулированы, а «расширенная модель» содержательно представлена лишь указанием на включение социальных факторов в число критериев благоприятности (с. 26, 28, 84). Заявленные элементы новизны нуждаются в развернутом обосновании, а их соотношение с положениями, вынесенными на защиту, — в пояснении.

3. Изложение вопроса о нормотворческой компетенции субъектов Российской Федерации в сфере экологического нормирования нуждается в уточнении. Автор указывает, что федеральное законодательство определяет базовые параметры экологических требований, а субъекты Российской Федерации вправе их ужесточать, но не ослаблять (с. 91), и вместе с тем — что нормирование допустимого воздействия на окружающую среду остается исключительной федеральной компетенцией, вследствие чего субъект не вправе самостоятельно установить более строгие нормативы выбросов и сбросов (с. 95, 104). Оба утверждения верны, однако относятся к различным категориям нормативов: статья 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации установление нормативов качества окружающей среды, содержащих требования и нормы не ниже установленных на федеральном уровне, тогда как нормирование допустимого воздействия отнесено к федеральному ведению статьей 5 того же Федерального закона. В работе это разграничение прямо не проведено, вследствие чего приведенные суждения воспринимаются как несогласованные, а предложение о наделении субъектов Российской Федерации правом устанавливать региональные экологические нормативы (с. 131) допускает неоднозначное истолкование. Соискателю следует определить, к какой из двух групп нормативов адресовано данное предложение.

4. Вывод о формально-замещающем характере российской модели общественного участия (с. 119, 149) в значительной мере опирается на тезис о рекомендательном характере результатов общественной экологической экспертизы (с. 108, 112–113). Вместе с тем в работе не получила оценки статья 25 Федерального закона «Об экологической экспертизе», в силу которой заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после его утверждения федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы либо органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Анализ указанной нормы и практики ее применения позволил бы соискателю определить, состоит ли выявленная им проблема в отсутствии у заключения юридической силы либо в том, что придание такой силы отнесено к усмотрению органа, к компетенции которого относится и проведение государственной экологической экспертизы того же объекта. Ответ на этот вопрос существен для формулирования адресованных законодателю предложений.

5. Предложение об учреждении института регионального экологического уполномоченного (с. 136–142) нуждается в дополнительной проработке. Вывод о допустимости его введения без изменения федерального законодательства опирается на Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» в целом (с. 139), без указания конкретной нормы. Между тем часть 2 статьи 12 названного Федерального закона допускает возложение законом субъекта Российской Федерации на уполномоченного по правам человека функций по защите прав отдельных категорий граждан, то есть подтверждает лишь тот из предложенных автором вариантов, который предполагает совмещение функций; учреждение самостоятельной должности из данной нормы не следует и требует иного правового основания, равно как и разрешения вопросов о порядке назначения и гарантиях независимости. Кроме того, соискатель приводит опыт понижения статуса венгерского омбудсмана по правам будущих поколений как свидетельство неустойчивости

подобных институтов при отсутствии их конституционного закрепления (с. 80–81), однако этот вывод к собственному предложению не применяет. С учетом установленной автором ограниченности ресурсов дотационных субъектов Российской Федерации (с. 93) целесообразно было бы также оценить организационные и финансовые условия создания предлагаемых институтов.

Высказанные замечания служат основой для научной полемики и не влияют на общую положительную оценку проведенного П.А. Зуевым исследования. Они не снижают научной ценности работы, а обозначают перспективные направления ее дальнейшей разработки.

Диссертация Зуева Павла Александровича на тему «Право на благоприятную окружающую среду: конституционное содержание и система правового регулирования» представляет собой самостоятельную, завершенную научно-квалификационную работу, выполненную на высоком теоретическом уровне, характеризующуюся внутренним единством и логичностью изложения, в которой на основании проведенного автором исследования разработаны теоретические положения, направленные на решение задачи развития конституционно-правовой доктрины права на благоприятную окружающую среду, а также сформулированы предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, имеющие значение для науки конституционного права.

Выводы и предложения, изложенные в диссертации, достаточно обоснованы и достоверны, свидетельствуют о личном вкладе соискателя в науку конституционного права. Автореферат отражает основные положения диссертационного исследования и вместе с опубликованными по теме диссертации работами дает полное представление о ее содержании.

Диссертация соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, установленным разделом II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г.

№ 842 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 16 октября 2024 г. № 1382), а ее автор — Зуев Павел Александрович — заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 — Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен доктором юридических наук, профессором, профессором кафедры конституционного и муниципального права ФГАОУ ВО «Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Садовниковой Галиной Дмитриевной.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры конституционного и муниципального права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» «2» сентября 2026 г., протокол № 1.

Заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права

Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор

 И.Г. Дудко

Контактные данные:

123242, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, стр. 1

Телефон: +7 (499) 244-88-88. Адрес электронной почты: info@msal.ru

Официальный сайт: <https://msal.ru/>

