УДК 342 DOI: 10.17277/pravo.2019.01.pp.079-086

Рассмотрены сущность и цели устойчивого развития, его правочеловеческая основа; в центре внимания – охрана окружающей среды как одна из главных стратегических целей развития регионов России. Проанализирована деятельность регионального Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) по защите права на благоприятную среду обитания. Рассмотрены стратегические и тактические направления работы службы омбудсмена по защите конституционного права человека на благоприятную окружающую среду, дан анализ нормативных правовых актов, создающих правовую базу для данной деятельности.

Ключевые слова: устойчивое развитие; права человека; охрана окружающей среды; омбудсмен; Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Татьяна Дмитриевна Зражевская, *д-р юрид. наук, профессор, кафедра конституционного и муниципального права, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, Воронеж, Россия; tzrazhevskaya@yandex.ru*

Татьяна Владимировна Колобова, *советник аппарата Уполномоченного по правам человека в Воронежской области, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», Воронеж, Россия; kolobova21@yandex.ru*

СОДЕЙСТВИЕ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ РЕГИОНОВ (ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)*

В современной научной литературе под устойчивым понимается развитие, удовлетворяющее потребности настоящего времени, но не ставящее под угрозу будущие поколения [2, с. 134]. Цели устойчивого развития Организации Объединенных Наций (*далее* – ООН) на период 2016 – 2030 гг. сформулированы в «Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (Нью-Йорк, сентябрь 2015 г.). ООН утвердила 17 целей и 169 задач для их реализации, многие из которых направлены на обеспечение прав человека, в том числе:

– повсеместную ликвидацию нищеты во всех ее формах;

– ликвидацию голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства;

* По материалам Международной научно-практической конференции «Всеобщая декларация прав человека как правовое условие устойчивого развития государства и общества», состоявшейся в ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов, 29 мая 2018 г.

– обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте;

– обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех;

– обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек;

– обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех;

– обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех;

– содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех;

– создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям;

– обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов;

– обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства;

– принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями;

– сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития;

– защиту и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьбу с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия;

– содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях;

– укрепление средств достижения устойчивого развития и активизацию работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития.

В настоящее время более 100 стран приняли стратегии устойчивого развития. В России в качестве нормативно-правовой базы для разработки долгосрочных документов выступает Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[1], который определяет достижение стратегических целей и решение приоритетных задач государственной политики в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на федеральном уровне, включают: Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., Основы

[1] О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Российская газета. 2014. 3 июля.

государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., Стратегию экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и др[2].

Основанием вывода о правочеловеческой основе устойчивого развития является включение в рамках Итогового документа конференции ООН по устойчивому развитию «РИО+20» (Рио-де-Жанейро, 20 – 22 июня 2012 г.) в перечень основных ориентиров устойчивого развития таких ценностных ориентиров, как свобода, мир и безопасность, верховенство закона, тендерное равенство, приверженность построению ориентированного на развитие справедливого и демократического общества, а также признание необходимости соблюдения всех прав человека, в том числе права на развитие и права на надлежащий уровень жизни, включая право на питание.

Для современной доктрины прав и свобод человека характерно понимание того, что условием их наиболее полного и эффективного осуществления выступает устойчивость как особое качественное состояние общественных отношений на национальном и международном уровнях. По своей сути, идея устойчивого развития предполагает переход к такой модели развития, которая способствовала бы созданию качественно иной среды претворения достоинства человеческой личности, ее прав и свобод. Права человека – это основа и для экономического, и для экологического, и для социального развития.

Принцип всеобщего уважения и соблюдения прав и свобод человека, будучи одним из основополагающих принципов современного права, должен пониматься, с одной стороны, как императив перехода к устойчивому развитию, с другой, – как цель и смысл устойчивого развития.

В целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами в России, на основании Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ[3] учреждена должность

---

[2]Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). 2017. № 4. Ст. 637; Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утверждено Президентом Российской Федерации 30.04.2012 // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был); О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). 2017. № 17. Ст. 2546; О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). 2008. № 47. Ст. 5489.

[3]Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ); Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 1997. № 9. Ст. 1011.

Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. На региональном уровне действуют уполномоченные по правам человека в субъектах федерации.

Институт Уполномоченного (омбудсмена) по традиционному подходу международной ассоциации юристов определяется как «служба, предусмотренная конституцией или актом законодательной власти и возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады» [1, с. 21].

Анализ деятельности омбудсменов позволяет отметить следующие специфические характеристики данного государственно-правового института.

Во-первых, существование института Уполномоченного – это достижение развития гражданского общества. Если классическая правовая доктрина традиционно разделяла государство и гражданское общество, то сегодня происходит трансформация связей между ними. Являясь посредником между государством и обществом, Уполномоченный, с одной стороны, как государственный орган – это носитель публичных интересов, с другой, – защитник прав и интересов граждан, благодаря которому гуманизируется государство.

Во-вторых, омбудсмен имеет возможности обладания относительно реальной информацией о состоянии законности государственного аппарата, поскольку получает информацию из первых рук при рассмотрении жалоб граждан, пострадавших от деятельности государственных и муниципальных органов.

В-третьих, Уполномоченный по правам человека – это некая политически и юридически независимая фигура, находящаяся вне системы.

В-четвертых, важно также и то, что полномочия омбудсмена имеют не императивный, а рекомендательный характер. Тем самым омбудсмен может сделать имеющиеся проблемы достоянием общественности и гарантировать улучшение качества публичной власти.

На примере работы Уполномоченного по правам человека в Воронежской области рассмотрим деятельность омбудсменов по защите права на благоприятную среду обитания, поскольку охрана окружающей среды является одной из главных стратегических целей развития регионов России. Существующая связь между правами человека, окружающей средой и устойчивым развитием является общепризнанной.

Уполномоченные по правам человека активно участвуют в восстановлении экологических прав граждан, закрепленных в ст. 42 Конституции Российской Федерации: права на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью человека или его имуществу экологическим правонарушением.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Воронежской области по защите права на благоприятную

окружающую среду являются: 1) рассмотрение обращений граждан; 2) подготовка аналитических документов; 2) участие в работе общественных советов при органах государственной власти.

1. Рассмотрение обращений граждан.

Обращения к Уполномоченному являются основным объектом его деятельности и предметом анализа в целях оценки состояния защищенности прав человека. Традиционно обращения по вопросам нарушения права на благоприятную окружающую среду составляют ежегодно 6–7 % от всех обращений к Уполномоченному по правам человека в Воронежской области.

Из данных документов (обращений) следуют основные проблемы региона в экологической сфере:

– рост загрязнения воздуха областного центра выхлопными газами автотранспорта;

– незаконные масштабные вырубки деревьев на территории населенных пунктов;

– несоблюдение условий обеспечения свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговой полосе;

– загрязнение почвы и воды отходами деятельности перерабатывающих предприятий и др.

Право на благоприятную окружающую среду является коллективным, затрагивает интересы неопределенного круга лиц, неблагоприятные последствия нарушения этого права часто трудно индивидуализировать. В этой связи эффективной защите права на благоприятную окружающую среду способствует положение части 1 ст. 8 закона Воронежской области от 30.06.2010 г. № 66-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области»[4], согласно которому сведения о нарушениях прав граждан могут быть получены не только из обращений, но и средств массовой информации.

2. Подготовка аналитических и стратегических документов.

Важнейшее направление аналитической работы Уполномоченного – подготовка ежегодных докладов, подводящих итоги правозащитной деятельности по окончанию календарного года. Доклады содержат оценки, выводы и рекомендации по обеспечению прав человека в регионе, а также сведения о государственных органах, органах местного самоуправления и должностных лицах, которые нарушают права граждан. В докладах Уполномоченного по правам человека в Воронежской области традиционно значительное внимание уделяется праву на благоприятную окружающую среду.

В 2016 г. Уполномоченным при участии органов власти и гражданского общества была разработана «Стратегия Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016 – 2025 годы», утвержденная указом губернатора от 05.08.2016 г. № 272-у. Ранее подобный документ был принят только в Республике Татарстан.

---

[4]Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области: закон Воронежской области от 30.06.2010 № 66-ОЗ // Портал Воронежской области в сети Интернет [Электронный ресурс]. URL: http://www.govvrn.ru (дата обращения: 28.05.2018).

Согласно Стратегии, выделим основные задачи в сфере обеспечения права жителей региона на благоприятную окружающую среду:

– снижение общей антропогенной нагрузки и негативного воздействия на окружающую среду;

– сохранение объектов животного и растительного мира, водных биологических ресурсов;

– совершенствование организационного, научного и информационного обеспечения деятельности по охране окружающей среды;

– обеспечение качества воздуха и воды в соответствии с установленным нормами.

В Стратегии определены пути и способы достижения позитивных результатов в сфере окружающей среды:

1) организация и обеспечение эффективной работы системы государственного, ведомственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля;

2) осуществление системы мер по сохранению и развитию зеленых зон в населенных пунктах: оформление озелененных территорий общего пользования в муниципальную собственность; благоустройство муниципальных зеленых зон; передача благоустроенных зеленых зон на обслуживание специализированным организациям;

3) создание Красной книги почв в целях закрепления приоритетов охраны уникальных почв, экосистем и ландшафтов, сохранения и повышения плодородия;

4) повышение лесистости территории (лесопокрытых площадей) за счет создания лесных культур на деградированных землях сельскохозяйственного назначения, защитных лесных насаждений, обустройства зеленых зон сельских поселений;

5) внедрение технологий сбора и переработки опасных отходов, а также отходов, являющихся вторичными ресурсами, утилизация отходов;

6) развитие общественного контроля в сфере согласования решений об изменении зональности территорий, вырубках и застройках зеленых зон, недропользовании;

7) организация системы экологического просвещения, распространения экологической информации, пропаганды экологичного поведения посредством СМИ, интернет-ресурсов и социальной рекламы, природоохранных акций, экологического туризма;

8) поощрение общественных экологических мероприятий и акций (экологических субботников, акций по посадке зеленых насаждений, социальных опросов, выставок, конференций, тематических мероприятий).

В настоящее время в соответствии с протоколом оперативного совещания у губернатора Воронежской области от 20.02.2017 г. сформирована и осуществляет свою работу постоянно действующая межведомственная комиссия по реализации Стратегии.

3. Участие в работе общественных советов при органах государственной власти.

В 2012 г. в Новохоперском районе Воронежской области было объявлено о начале поисково-оценочных и разведочных работ на медно-никелевых месторождениях. В связи с необходимостью обеспечения взаимодействия органов государственной власти Воронежской области

с общественностью и осуществления общественного контроля за освоением никелевых месторождений создан Общественный совет при Воронежской областной Думе, в котором принимает участие Уполномоченный.

Данные опросов общественного мнения по проблеме разработки месторождений никеля в Новохоперском районе противоречивы.

Согласно опросам жителей Воронежа, проводимым социологической службой «Ваше мнение!»[5], более трети населения Воронежа не видит никаких плюсов в случае старта разработок никелевых месторождений в Новохоперском районе Воронежской области. Еще чуть меньше трети опрашиваемых преимуществом проекта видит создание новых рабочих мест, и чуть более четверти населения Воронежа считает, что реализация проекта позволит пополнить бюджет Воронежской области. Среди недостатков проекта большинство горожан называют его экологическую опасность для жителей близлежащих территорий. Беспокойство значительного числа воронежцев вызывает опасность нарушения экологии Хоперского заповедника и опасность загрязнения грунтовых вод и рек Воронежской области. Пятая часть респондентов среди прочих недостатков упоминает о том, что будет загублено сельское хозяйство близлежащих территорий.

По данным опроса, проведенного специалистами Института социологии РАН в Новохоперском районе, с утверждением «При использовании экологически чистых технологий (с жесткими экологическими ограничениями и гарантией контроля над их исполнением) разработка никелевых рудопроявлений возможна» полностью согласны и скорее согласны – 53 %, полностью не согласны и скорее не согласны – 17 %; остальные 30 % колеблются. С утверждением «разрабатывать никелевые залежи необходимо, это принесет экономическую и социальную выгоду району, области, стране» полностью согласны и скорее согласны – 46 %, полностью не согласны и скорее не согласны – 24 %; колеблется – 30 %.

Таким образом, реализация стратегии перехода к устойчивому развитию порождает много дискуссионных вопросов, в том числе проблемы поощрения новых моделей бизнес-практик и проектов в сфере развития с учетом их последствий для экологии и прав человека. Важнейшим критерием устойчивого развития в мире является достижение стратегического баланса между деятельностью человека и поддержанием воспроизводящих возможностей биосферы, тогда деятельность человека не будет приводить к необратимым нарушениям в природе.

Список литературы

1. **Комарова В. В.** Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 9. С. 21 – 31.

2. **Хамзина Ш. Ш.** Экология и устойчивое развитие: учебник для студентов всех специальностей высших учебных заведений / Ш. Ш. Хамзина, Б. К. Жумабекова. М.: Изд-во Дом Академии естествознания, 2016. 329 с.

[5] Общественное мнение о разработке никелевых месторождений. Июль 28, 2012 г. [Электронный ресурс] // Ваше мнение!: Независимая социологическая служба. URL: http://your-opinion.ru/2012/07/nikel-vrn/ (дата обращения: 26.05.2018).

References

1. **Komarova V.V.** [Ombudsman for Human Rights in the Russian Federation], *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 1999, no. 9, pp. 21-31. (In Russ.)

2. **Khamzina Sh.Sh.**, **Zhumabekova B.K.** *Ekologiya i ustoychivoye razvitiye: uchebnik dlya studentov vsekh spetsial'nostey vysshikh uchebnykh zavedeniy* [Ecology and sustainable development: a textbook for students of all specialties of higher educational institutions], Moscow: Izdatel'stvo Dom Akademii yestestvoznaniya, 2016, 329 p. (In Russ.)

Support of the Ombudsman Institute for Sustainable Development of the Regions (Environmental Aspect)

T. D. Zrazhevskaya, *Doctor of Law, Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Voronezh State University, Ombudsman in the Voronezh Region, Honored Lawyer of the Russian Federation, Voronezh, Russia; tzrazhevskaya@yandex.ru*

T. V. Kolobova, *Advisor to Ombudsman Staff in the Voronezh Region, Voronezh State University, Voronezh, Russia; kolobova21@yandex.ru*

The essence and goals of sustainable development, and its human rights basis are considered; the focus is on environmental protection as one of the main strategic goals for the development of Russian regions. The activities of the Regional Commissioner for Human Rights (Ombudsman) to protect the right to a favorable habitat are analyzed. The strategic and tactical areas of the ombudsman's work on the protection of the constitutional human right to a favorable environment are considered. The analysis of normative legal acts that create the legal basis for this activity is made.

Keywords: sustainable development; human rights; environmental protection; ombudsmen; Regional Commissioner for Human Rights in the subject of the Russian Federation.

© Т. Д. Зражевская, 2019

© Т. В. Колобова, 2019

Статья поступила в редакцию 28.05.2018

При цитировании использовать:

Зражевская Т. Д., Колобова Т. В. Содействие института омбудсмена устойчивому развитию регионов (экологический аспект) // Право: история и современность. 2019. № 1. С. 79 – 86. doi: 10.17277/pravo.2019.01.pp.079-086