

Адмаев Олег Васильевич

канд. физ.-мат. наук, доцент

Союз журналистов Красноярского края

г. Красноярск, Красноярский край

DOI 10.31483/r-99339

НОРМОТВОРЧЕСТВО В ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЗАДАЧАХ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ДОКЛАД-2021

***Аннотация:** статья посвящена Институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который в течение многих лет является одним из важнейших опорных учреждений для Президента Российской Федерации – он восстанавливает нарушенные права граждан. Федеральные Уполномоченные по правам человека в Российской Федерации, их региональные коллеги в субъектах Федерации успешно и сообща решали и продолжают решать возникающие проблемы, в том числе и проблемы охраны окружающей среды.*

***Ключевые слова:** нормативный правовой акт, информационно-цифровая система, предельно допустимая концентрация, санитарно-защитная зона, гигиенический норматив, класс (подкласс) условий труда.*

На протяжении всей истории наш народ побеждал,
преодолевал испытания благодаря своему единству.

И сейчас для нас на первый план вышли семья,
дружба, взаимовыручка, милосердие, сплочённость.

Положения о демографическом развитии, защите семьи и детства
обозначены в обновлённой Конституции России, и они должны получить своё
практическое воплощение в работе всех уровней власти.

Предлагаю в каждом национальном проекте предусмотреть специальный
раздел, направленный на поддержку молодых людей, молодёжи.

*Послание Президента Российской Федерации
В.В. Путина Федеральному Собранию 21.04.2021 [1].*

Нормативные правовые акты являются продуктом особого рода деятельности – нормотворчества (правотворчества). Нормотворчество – основной путь воздействия на общественные отношения, главное средство придания праву юридической силы [2].

Является ли конечным процесс нормотворчества? Другими словами, если в какой-либо сфере человеческой деятельности уже существует сложившаяся правовая система взаимоотношений, вправе ли мы пытаться внести в нее новшества и усовершенствования? Философия нас учит – мы обязаны это делать.

Новшества и усовершенствования Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Одним из важнейших направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является совершенствование законодательства. Непосредственная работа с обращениями граждан позволяет выявлять системные проблемы, вносить предложения, которые могут быть учтены субъектами законодательной инициативы.

Предложения Уполномоченного нашли отражение в *17 нормативных правовых актах*, принятых в 2020 году, включая *13 федеральных законов и 4 подзаконных акта* (<https://ombudsmanrf.org/> 02.04.2021). Всего же за 5 лет (2016–2020 годах) предложения Уполномоченного учтены в *62 принятых нормативных правовых актах, включая 45 федеральных законов* (выделено мною – О.В. Адмаев).

Кроме того, в 2020 году Уполномоченный и сотрудники Аппарата приняли участие в 46 мероприятиях, посвященных различным аспектам совершенствования законодательства. Из них 14 мероприятий прошли на площадках Государственной Думы и Совета Федерации; 6 мероприятий организованы непосредственно Уполномоченным.

Партнерство с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации образуют

единую систему российских национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Партнерство Уполномоченного и региональных уполномоченных осуществляется по всем направлениям правозащитной деятельности.

На протяжении четырех лет уполномоченные по правам человека принимали участие в подготовке Федерального закона от 18 марта 2020 года №48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». В 70 регионах законы об уполномоченных по правам человека приведены в соответствие с требованиями федерального законодательства. Из них в 26 субъектах Российской Федерации законы приняты в новой редакции, в 44 – внесены изменения в действующие законы.

В 2020 году появился новый формат работы с вновь избранными региональными коллегами – стажировка и повышение квалификации региональных омбудсменов в Аппарате Уполномоченного. Такая практика обусловлена спецификой деятельности уполномоченных, когда отсутствует возможность получить профессиональное образование в сфере защиты прав человека.

В 2020 году продолжены программы обучения и повышения квалификации уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации на базе Научно-образовательного центра по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

При активном участии региональных уполномоченных по правам человека поддерживается информационно-просветительский проект «Правозащитная карта России» [3].

Развитие партнерских отношений со своими коллегами из регионов Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассматривает как стратегическое направление своей деятельности и залог эффективной помощи людям. Новым объединяющим началом станет создание единого цифрового профиля уполномоченных по правам человека. В рамках создания Государственной информационной системы Уполномоченного по правам человека (ГИС «УПЧ»), предполагается унифицировать информационно-цифровые си-

стемы уполномоченных федерального и регионального уровня, осуществить переход на новый уровень открытости и прозрачности работы уполномоченных по правам человека.

Отчетный Доклад за 2021 год.

Функционально-логическая модель.

В настоящее время в Аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации идет интенсивная работа над отчетным Докладом за 2021 год.

Правовое библиографическое сопровождение текста докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляет собой информационно насыщенную и фактически самостоятельную научно-исследовательскую и педагогическую работу. В частности, Доклад-2020 [4] включает в себя не только собственно ссылки на законодательные документы, но сами законодательные документы представлены читателю в определенной последовательности содержательного созидательного анализа.

Следуя структуре предыдущих отчетных документов, прежде всего [4], рассмотрим функционально-логическую модель правового библиографического сопровождения текста Доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год с установленными связями между объектами и дадим краткое описание некоторым из них.

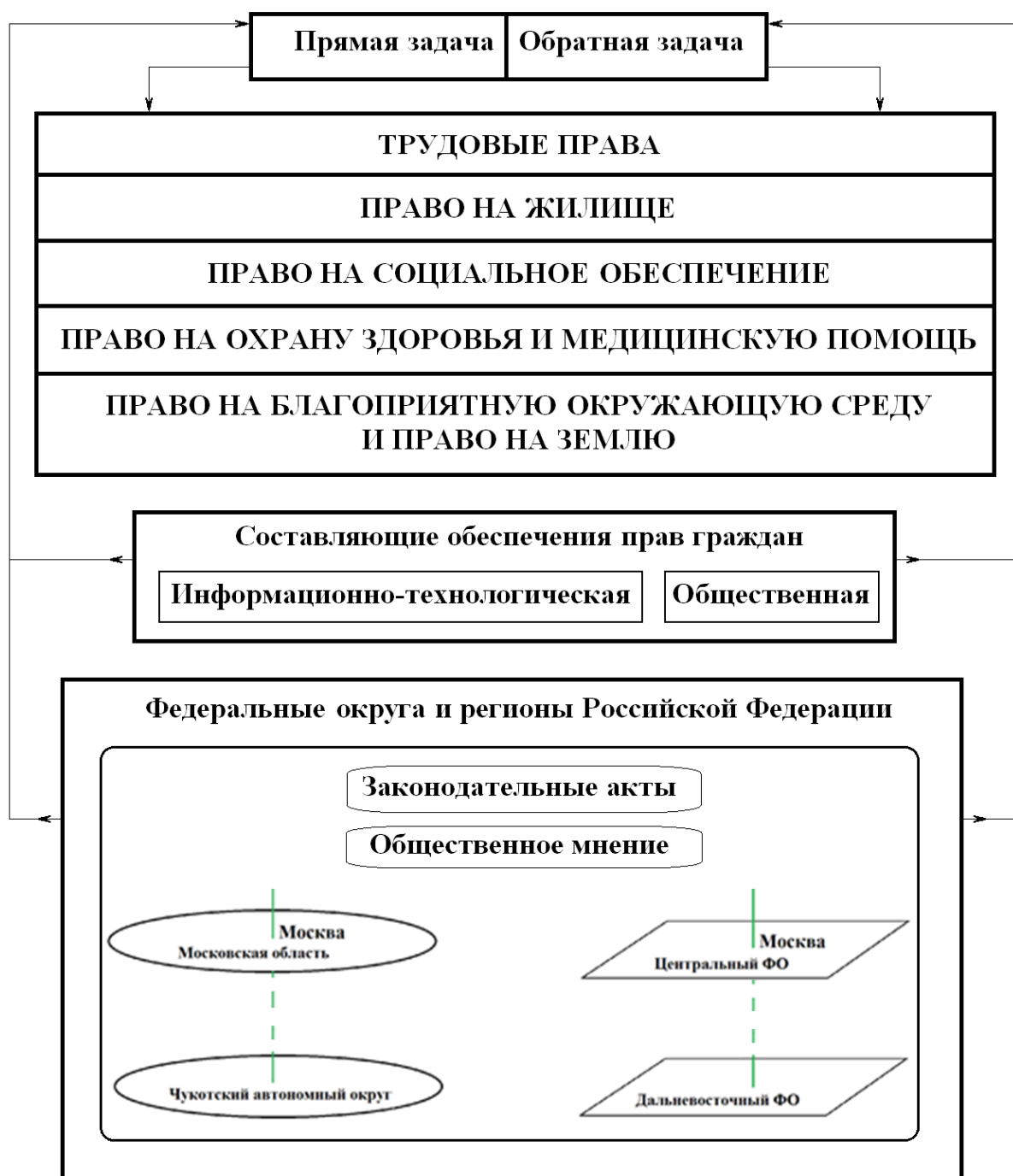


Рис. 1.

Прямая задача. По мере поступления обращений и дальнейшей работы с заявителями Аппарат Уполномоченного по правам человека аккумулирует необходимую законодательную нормативно-правовую базу, являющуюся инструментарием в процессе оказания помощи обратившимся гражданам.

Под *обратной задачей* будем понимать формирование правового библиографического сопровождения текста Доклада при неполной информационной базе (отсутствие обращений граждан). В процессе решения обратной задачи со-

трудники Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации могут заранее подготовиться к предстоящим обращениям граждан на основе принятых в 2021 году законодательных документов, а также с использованием электронных ресурсов сайта «Правозащитная карта России» [3].

Следующие два производственных примера можно считать *информационно-технологической и в определенной мере общественной составляющими обеспечения прав граждан*:

Территориальная схема обращения с отходами [5], в том числе с твердыми коммунальными отходами, Липецкой области – основной документ определяющий порядок движения отходов в Липецкой области, разработан в целях организации и осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов на территории Липецкой области.

В соответствии с Техническим заданием на выполнение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) намечаемого устройства отвала твердых производственных отходов ОАО «Новокузнецкий металлургический комбинат» основными целями выполнения работы являются [6]: выявление значимых воздействий на окружающую среду намечаемой деятельности по устройству отвала твердых производственных отходов ОАО «НКМК»; прогноз возможных последствий и рисков для окружающей среды; разработка рекомендаций по снижению негативного воздействия на окружающую среду при строительстве и эксплуатации объектов намечаемой деятельности; принятие решения о допустимости/недопустимости реализации намечаемой хозяйственной деятельности.

ОВОС выполнен с использованием материалов государственных докладов, результатов специальных исследований, официальных баз данных, фондовых и литературных источников с привлечением экспертов по отдельным вопросам. При проведении ОВОС использованы также результаты производственного экологического мониторинга ОАО «НКМК».

Автор данной статьи предполагает, что отнесение условий труда по классу (подклассу) условий труда при воздействии химического фактора [7], представленное в Таблице 1, можно рассматривать в качестве примера *нормотворчества в экологических задачах (экологического нормотворчества)* Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации:

Таблица 1

Наименование химических веществ	Класс (подкласс) условий труда (относительно превышения фактической концентрации вредных химических веществ в воздухе рабочей зоны над предельно допустимой концентрацией данных веществ (раз))					
	допустимый	вредный				опасный
	2	3.1	3.2	3.3	3.4	4
1. Вещества 1 - 4 классов опасности <1>, за исключением перечисленных в пунктах 2 - 7 настоящей таблицы	$\leq \text{ПДК}_{\text{макс}}$ $\leq \text{ПДК}_{\text{сс}}$	> 1,0 - 3,0 > 1,0 - 3,0	> 3,0 - 10,0 > 3,0 - 10,0	> 10,0 - 15,0 > 10,0 - 15,0	> 15,0 - 20,0 > 15,0	> 20,0 -
2. Вещества, опасные для развития острого отравления, включая: а) вещества с остронаправленным механизмом действия <1>, хлор, аммиак б) вещества раздражающего действия <1>	$\leq \text{ПДК}_{\text{макс}}$ $\leq \text{ПДК}_{\text{макс}}$	> 1,0 - 2,0 > 1,0 - 2,0	> 2,0 - 4,0 > 2,0 - 5,0	> 4,0 - 6,0 > 5,0 - 10,0	> 6,0 - 10,0 > 10,0 - 50,0	> 10,0 > 50,0
3. Канцерогены <2>, вещества, опасные для репродуктивного здоровья человека <3>	$\leq \text{ПДК}_{\text{сс}}$	> 1,0 - 2,0	> 2,0 - 4,0	> 4,0 - 10,0	> 10,0	-
4. Аллергены <4>, в том числе: а) высокоопасные <5> б) умеренно опасные <6>	$\leq \text{ПДК}_{\text{макс}}$ $\leq \text{ПДК}_{\text{макс}}$	- > 1,0 - 2,0	> 1,0 - 3,0 > 2,0 - 5,0	> 3,0 - 15,0 > 5,0 - 15,0	> 15,0 - 20,0 > 15,0 - 20,0	> 20,0 > 20,0
5. Противоопухолевые лекарственные средства, гормоны (эстрогены) <7>					<*>	
6. Наркотические анальгетики <8>			<*>			
7. Ферменты микробного происхождения <9>	$\leq \text{ПДК}_{\text{макс}}$	> 1,0 - 5,0	> 5,0 - 10,0	> 10,0	-	-
<*> Независимо от концентрации вредного вещества в воздухе рабочей зоны условия труда относятся к соответствующему классу (подклассу) условий труда без проведения измерений.						

Если предельно допустимая концентрация (ПДК) каждого вещества на границе санитарно-защитной зоны предприятия, или в случае отсутствия такой, на границе жилой или приравненной к такой застройке не будет превышена, влияние предприятия на состояние атмосферного воздуха можно считать незначительным и допустимым (<https://mcl.kiev.ua/obuv-i-pdk>).

Однако ПДК установлены только для большинства «распространенных» загрязняющих веществ, таких как: парниковые газы (азота диоксид, метан, углерода оксид), спирты, пыль, кислоты; всего их более пяти сотен. Но, например, пыль абразивно-металлическая, хотя и образуется на многих крупных предприятиях, имеющих собственные ремонтно-механические мастерские

(РММ, РМЦ, РМД), не имеет установленной ПДК. Однако для таких веществ установлены ориентировочно безопасные уровни воздействия (ОБУВ).

Ориентировочно безопасный уровень воздействия загрязняющего атмосферу вещества – временный гигиенический норматив для загрязняющего атмосферу вещества, устанавливаемый расчетным методом для целей проектирования промышленных объектов. Выражается в миллиграммах вещества на кубический метр (м^3) воздуха. Различают следующие уровни:

– ВДК_в (ОБУВ) – временная допустимая концентрация (ориентировочный безопасный уровень воздействия) химического вещества в воде, установленная расчетным путем, мг/л (временный норматив – на 3 года).

– ВДК_{р.з.} (ОБУВ) – временная допустимая концентрация (ориентировочный безопасный уровень воздействия) химического вещества в воздухе рабочей зоны, установленная расчетным методом, мг/ м^3 (временный норматив – на 2 года);

– ВДК_{а.в.} (ОБУВ) – временная допустимая концентрация (ориентировочный безопасный уровень воздействия) химического вещества в атмосферном воздухе, установленная расчетным путем, мг/ м^3 (временный норматив – на 3 года).

Фактически, ПДК и ОБУВ – это одинаковые показатели, устанавливающие уровень максимальной концентрации газовой смеси (мг/ м^3) у жилой застройки. Отличие ПДК заключается в том, что ПДК также устанавливает класс опасности веществ, ее максимальную разовую и среднесуточную концентрацию. Поэтому, уровень допустимой (безопасной) концентрации установлен для каждого загрязняющего вещества или как ПДК, или как ОБУВ.

К общественной составляющей обеспечения прав граждан автор данной статьи также отнес бы работу с определенными социальными группами населения, желающими и способными быть по мере сил полезными обществу при решении экологических задач, например, работающие пенсионеры и инвалиды [8].

Федеральные округа и регионы Российской Федерации.

Рассмотрим три региона из разных федеральных округов:

Московская область – субъект Российской Федерации, входящий в состав Центрального федерального округа. На территории Московской области, в Серпуховском районе, располагается Приокско-Террасный биосферный заповедник (охраняются зубр и одна из самых северных популяций степных растений). Среди других ООПТ федерального значения, расположенных на территории области, – национальный парк «Завидово» (частично находится также в пределах Тверской области), Ивантеевский дендрологический парк имени А. С. Яблокова, памятник природы «озеро Киёво», ботанический сад Всероссийского института лекарственных растений. Всего же в Московской области свыше двухсот ООПТ.

Республика Северная Осетия – Алания – субъект Российской Федерации, республика в её составе. Входит в состав Северо-Кавказского федерального округа, является частью Северо-Кавказского экономического района. Столица – город Владикавказ.

Северо-Осетинский государственный природный заповедник – заповедник на Северном Кавказе. Был учреждён 7 сентября 1967 года. В 1980 году охранная зона заповедника была увеличена вдвое – в его подчинение был передан федеральный заказник «Цейский» площадью 29 952 га.

Экологический туризм в Республике Северная Осетия-Алания является важной отраслью экономики республики, обладает большим потенциалом, благодаря нетронутым уголкам природы в сочетании с памятниками истории Владикавказа и всей Осетии-Алании.

Красноярский край – субъект Российской Федерации в Сибирском федеральном округе; относится к Восточно-Сибирскому экономическому району. Административный центр – г. Красноярск.

В Красноярском крае создано семь заповедников: Большой Арктический заповедник, Путоранский заповедник, Саяно-Шушенский заповедник, Национальный парк «Столбы», Таймырский заповедник, Тунгусский заповедник,

Центральносибирский заповедник, а также национальный парк «Шушенский бор» и природный парк «Ергаки».

В крае созданы три государственных природных заказника федерального значения и 27 государственных природных заказников краевого значения.

Международное сотрудничество.

Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с международными организациями и ассоциациями омбудсменов традиционно характеризовалось высоким уровнем доверия и взаимопонимания, многообразием форм. Важнейшие из них: участие в совместных проектах, представление альтернативных докладов и комментариев в договорные органы по правам человека, проведение рабочих встреч с представителями ООН и Совета Европы, организация совместных мероприятий, деятельность по исполнению решений ЕСПЧ, взаимодействие по отдельным правозащитным вопросам, например, таким, как право на благоприятную окружающую среду.

Список литературы

1. Послание Президента Федеральному Собранию. 21.04.2021 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/>
2. Москалькова Т.Н. Нормотворчество: научно-практическое пособие / Т.Н. Москалькова, В.В. Черников. – Проспект, 2010.
3. Правозащитная карта России. Информационно-просветительский проект Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://map.rightsrf.ru>.
4. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2020>.
5. Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Липецкой области. Акционерное общество «Проектный институт «ЛИПЕЦКГРАЖДАНПРОЕКТ». Генеральный директор Т.Б. Нечаева, Главный инженер проекта Т.В. Покидова. – Липецк, 2016. – С. 477.

6. Оценка воздействия на окружающую среду намечаемого устройства отвала твердых производственных отходов ОАО «НКМК» (г. Новокузнецк). Предварительные материалы ОВОС. Книга 2. Резюме нетехнического характера. ООО «ИнЭкА-Консалтинг». – Новокузнецк, 2011. – С. 63.

7. Приложение N 1 к Методике проведения специальной оценки условий труда, утвержденной приказом Минтруда России от 24 января 2014 г. N 33н.

8. Адмаев О.В. Экономико-математическое моделирование пенсионной системы – гипотезы, методики, пожелания / О.В. Адмаев. Динамика взаимоотношений различных областей науки в современных условиях: сборник статей Международной научно-практической конференции (10 сентября 2018 г.). – Тюмень: Научно-издательский центр «АЭТЕРНА», С. 49–50.