

**INTERNATIONAL LEGAL
DIMENSIONS OF
THE 2030 AGENDA**

Textbook

Edited by A. Kh. Abashidze

**Moscow
RUDN University
named after Patrice Lumumba
2024**

**МЕЖДУНАРОДНО-
ПРАВОВЫЕ ИЗМЕРЕНИЯ
ПОВЕСТКИ ДНЯ 2030**

Учебник

Под редакцией профессора А.Х. Абашидзе

**Москва
Российский университет дружбы народов
имени Патриса Лумумбы
2024**

УДК
ББК

М43

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

*Материалы подготовлены и изданы
при поддержке Управления Верховного комиссара ООН
по правам человека (УВКПЧ ООН) в рамках проекта по реализации
совместной Магистерской программы Консорциума университетов России;
при этом мнение авторов может не совпадать
и не должно отождествляться с позицией УВКПЧ ООН*

Рецензенты:

заведующий кафедрой конституционного и международного права
Университета управления «ТИСБИ»
доктор юридических наук, профессор *А.Б. Мезяев*;
первый заместитель председателя Российской ассоциации содействия ООН,
вице-президент Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН,
заведующий кафедрой ЮНЕСКО МГИМО
кандидат политических наук *А.Н. Борисов*

Авторы:

*А.Х. Абашидзе, П.А. Банис, А.А. Белоусова, М.Л. Белых, О.Н. Богатырева,
С.И. Глушкова, Д.В. Зарубин, Р.Ш. Давлетгильдеев, А.С. Домченко,
М.В. Ильяшевич, Е.В. Киселева, П.С. Королев, Т.Г. Мерзлякова,
В.Е. Растрелин, А.М. Солнцев, К.М. Табаринцева-Романова,
И.А. Черных, Л.М. Чуркина*

М43 **Международно-правовые измерения Повестки дня
2030** : учебник / коллектив авторов ; под ред. А. Х. Абашидзе. – Москва : РУДН, 2024. – 286 с. : ил.

ISBN 978-5-209-12115-2

Учебник посвящен рассмотрению общих аспектов международного сотрудничества государств в сфере поощрения и защиты прав и основных свобод человека в условиях достижения Целей устойчивого развития (ЦУР), установленных международным сообществом на период 2015-2030 гг. Представленное издание отражает последние достижения в этой сфере как нормативного, так и институционального характера. Учебник представляет собой продукт деятельности коллектива авторов, являющихся ведущими специалистами университетов – партнеров Консорциума, реализующих совместную магистерскую программу «Международная защита прав человека».

Предназначен для студентов, магистрантов и аспирантов, преподавателей, практиков и всех интересующихся вопросами устойчивого развития и международной защиты прав человека.

УДК
ББК

ISBN 978-5-209-12115-2

© Коллектив авторов; под ред. А.Х. Абашидзе, 2024
© Оформление. Российский университет дружбы народов, 2024

ПРЕДИСЛОВИЕ

В рамках преподавания в вузах – партнерах Консорциума различных дисциплин магистерской программы «Международная защита прав человека» охватываются ключевые проблемы защиты прав человека в условиях реализации Целей устойчивого развития (ЦУР) в период 2015-2030 гг. Представляется, что пришло время подготовить учебник под названием «Международно-правовые измерения Повестки дня 2030», где системно изложить и обобщить все правозащитные вопросы, возникающие при реализации ЦУР. Безусловно актуальности нашей тематике добавляет тот факт, что прошло уже более половины из 15 лет, отведенных на достижение ЦУР, и можно подвести определенные итоги и изложить перспективы достижения ЦУР в оставшиеся годы.

Разумеется, данное издание не претендует на то, чтобы осветить все проблемы и достижения реализации 17 целей в области устойчивого развития и 169 связанных с ними задач, особенно в условиях периода осложнений международно-правовых отношений. Тем не менее в настоящем учебнике, содержащем шестнадцать глав, написанных преподавателями различных вузов – партнеров Консорциума, анализируются важнейшие проблемы и успехи в достижении ряда ЦУР и задач на глобальном и национальном уровнях.

У коллектива нет сомнений в полезности книги для студентов и специалистов, интересующихся данной глобальной проблемой, авторы преисполнены решимости переиздать учебник по завершении срока действия ЦУР,

принимая во внимание конструктивные замечания и рекомендации от коллег и с учетом вопросов, которые будут возникать в оставшиеся 7 лет действия ЦУР.

А.Х. Абашидзе
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой международного права РУДН,
профессор МГИМО (У) МИД России,
член Комитета ООН по экономическим, социальным
и культурным правам,
Член Исполкома и председатель Комиссии международного права
Российской ассоциации содействия ООН

Глава 1
КОНЦЕПЦИИ ООН О «РАЗВИТИИ»
И ОБ «УСТОЙЧИВОМ РАЗВИТИИ»:
ИХ СООТНОШЕНИЯ

*А.Х. Абашидзе,
П.С. Королев*

Идея и основанный на ней проект (национального и международного уровня) будут жизнеспособными, если они предполагают развитие, причем прогрессивного характера. Проект послевоенного мироустройства (основной институциональной составляющей которого является Организация Объединенных Наций (далее – ООН), наделенная универсальной компетенцией по поддержанию и укреплению мира и международной безопасности) базируется на концептуальной и нормативной основах развития, закрепленных в Уставе ООН, в международных договорах по правам человека и в различных программах и планах действия системы ООН в экономической, социальной, гуманитарной и иных сферах. В Уставе ООН это обозначено ёмко и всеохватывающим образом в решимости народов Объединенных Наций «содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе» и для этих целей «использовать международный аппарат для содействия экономическому и социальному прогрессу всех народов»¹.

В этих и других положениях определяющим является стремление всех народов к развитию в виде экономического и социального прогресса.

¹ Преамбула Устава Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945). URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 07.11.2023).

Первый правозащитный акт ООН – Всеобщая декларация прав человека (далее – ВДПЧ) была принята 10 декабря 1948 г., где ст. 28 определяет: «Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены»¹.

Почти через 40 лет (после принятия ВДПЧ на уровне Декларации ГА ООН) право на развитие было признано в качестве прав человека². Опираясь на положения Декларации 1986 г., в одном из изданий ООН мы читаем: «Генеральная Ассамблея признала развитие всеобъемлющим экономическим, социальным, культурным и политическим процессом, направленным на непрерывное повышение уровня благополучия всех людей и народов, благодаря их участию в развитии и в справедливом распределении его благ»³.

В официальных документах системы ООН, прежде всего в итоговых актах саммитов и докладах Генерального секретаря ООН, чётко выделяются основные сферы деятельности институтов глобального управления: мир, развитие и права человека⁴.

Следует с большим сожалением отметить, что до сих пор у ООН нет согласованной с её государствами-членами (193) и оформленной в письменном виде (в качестве официального документа) четкой концепции, которая на концепту-

¹ Ст. 28 Всеобщей декларации прав человека (принята резолюцией 217 А (III) ГА ООН от 10 декабря 1948 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 02.11.2023).

² Декларация о праве на развитие (принята резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/right_to_development.shtml (дата обращения: 07.11.2023).

³ Часто задаваемые вопросы о праве на развитие. Изложение фактов № 37. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2016 год. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/FSheet37_RtD_ru.pdf (дата обращения: 07.11.2023).

⁴ Доклад Генерального секретаря о работе Организации. 2023. URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_annual_report_2023_ru.pdf (дата обращения: 07.11.2023).

альном и нормативном уровнях разъяснила всесторонний феномен развития.

Этим вопросом прежде всего должна заниматься ГА ООН, которая согласно пункту 1(a) ст. 13 Устава ООН, должна организовывать исследование и делать рекомендации в целях «содействия международному сотрудничеству в политической области и поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации»¹. Напомним, что с этой целью ГА ООН создала в 1947 г. Комиссию международного права, однако до сих пор ни ГА ООН, ни Комиссия международного права не выработали ничего существенного по концептуальной и нормативной основах концепции развития, понимаемой и принимаемой Организацией Объединенных Наций.

Вместе с тем вопрос развития лежит и в основе права народов на самоопределение. В соответствии с Резолюцией 1803 ГА ООН, принятой 14 декабря 1962 г., право народов и наций (вытекающее из права на самоопределение, закрепленное в статьях 1 двух Международных пактов о правах человека) на полный суверенитет над их национальными богатствами и ресурсами должно быть осуществлено «в интересах их национального развития»².

К сожалению, экономическое измерение развития «забыто» в ООН, включая Декларацию об установлении нового международного экономического порядка, принятую резолюцией 3201 (S-VI) ГА ООН от 1 мая 1974 г. В этой Декларации отражены два взаимоисключающих положения, существующих в международных экономических отношениях. С одной стороны констатируется, что «международное сотрудничество в целях развития является совместной целью и

¹ Ст. 13 Устава Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945). URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 07.11.2023).

² Резолюция 1803 (XVII) Генеральной Ассамблеи о неотъемлемом суверенитете над естественными ресурсами. URL: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_1803/ga_1803_ph_r.pdf (дата обращения: 07.11.2023).

общим долгом всех стран»¹, а с другой – «существующий международный экономический порядок находится в прямом конфликте с текущим развитием международных политических и экономических отношений»².

Безусловно, важным шагом в деле уточнения сущностной основы концепции развития являлось принятие ГА ООН в 1986 г. Декларации о праве на развитие, где согласно п. 2 ст. 1 Декларации «право человека на развитие предполагает также осуществление в полной мере права народов на самоопределение, которое включает согласно соответствующим положениям обоих Международных пактов о правах человека осуществление их неотъемлемого права на полный суверенитет над всеми своими природными богатствами и ресурсами»³.

Очевидно, что право на развитие, как право каждого индивида и целого народа, требует дальнейшего уточнения и применительно к множеству бенефициариев, и другим ключевым аспектам. Эта задача выходит за рамки правозащитной тематики.

Призыв Хартии экономических прав и обязанностей государств (принята резолюцией 3281 (XXIX) ГА ООН от 12 декабря 1974 г.) к «укреплению международного сотрудничества в целях развития» предполагает создание адекватных условий, включая ускорение экономического роста развивающихся стран с целью ликвидации экономического разрыва между развивающимися странами и развитыми, а также содействие структурным изменениям в мировой экономике и др. В этой Декларации подтверждается важный момент:

¹ П. 3 Декларации об установлении нового международного экономического порядка (принята резолюцией 3201 (S-VI) Генеральной Ассамблеи ООН от 1 мая 1974 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/econ_order.shtml (дата обращения: 07.11.2023).

² П. 2. Там же.

³ П. 2. ст. 1 Декларации о праве на развитие (принята резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/right_to_development.shtml (дата обращения: 07.11.2023).

«...ответственность за развитие любой страны в первую очередь лежит на ней самой, но сопутствующее и эффективное международное сотрудничество является важным фактором для полного осуществления ее собственных целей развития»¹. Именно этот подход заложен в основе Повестки дня до 2063 г. африканскими государствами для устойчивого и инклюзивного развития континента².

В середине 70-х гг. XX в. ООН обращает особое внимание на экологические проблемы и вызовы планетарного масштаба. Этому способствовали также конференции по экологии, состоявшиеся в Стокгольме в 1972 г. и в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Если сравнивать названия этих Конференций, проведённых с разницей в 20 лет, то мы обнаружим отличие: в название Конференции ООН по окружающей среде 1992 г. добавляется слово «развитие». Это направление деятельности направлено целиком на противостояние так называемого triple global crisis, охватывающего проблемы изменения климата, сокращения биоразнообразия и парникового эффекта. В этих целях в 1992 г. были также приняты Конвенция о биологическом разнообразии³, а в 2015 г. Парижское соглашение⁴. Все усилия в этом направлении международной деятельности служат укреплению международно-правового режима по «устойчивому развитию».

¹ Преамбула Хартии экономических прав и обязанностей государств (принята резолюцией 3281 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1974 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/rights_and_duties.shtml (дата обращения: 07.11.2023).

² Second Continental Report on the implementation of agenda 2063. URL: https://au.int/sites/default/files/documents/41480-doc-2nd_Continental_Progress_Report_on_Agenda_2063_English.pdf (дата обращения: 07.11.2023).

³ Конвенция о биологическом разнообразии (5 июня 1992). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml (дата обращения: 07.11.2023).

⁴ Парижское соглашение (12 декабря 2015). URL: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (дата обращения: 08.11.2023).

Таким образом, мы имеем на международном уровне усилия по развитию правозащитной сферы, основанной на концепции прав человека, и охраны окружающей среды, основанной на концепции «устойчивого развития». Что касается других сфер развития, таких как экономические, социальные и др., то они находятся на уровне постановки вопроса или же на начальной стадии нормотворчества в виде отдельных резолюций ГА ООН и ЭКОСОС. Прояснение аспектов развития, присущих экологической и социальной сферам, важно, чтобы не перепутать их, а тем более не подменить понятие «устойчивого развития» другими не менее важными составляющими сферами развития для благополучия народов, государств и отдельных людей на планете.

В сентябре 2000 г. главы государств и правительств на Саммите тысячелетия приняли Декларацию тысячелетия Организации Объединенных Наций, в которой они подтвердили свою ответственность не только перед собственными обществами, но и «коллективную ответственность за утверждение принципов человеческого достоинства, справедливости и равенства на глобальном уровне»¹.

Чтобы глобализация стала позитивным фактором для всех народов мира, как говорится в Декларации, и она могла обрести полностью всеохватывающий и справедливый характер, необходимы «широкомасштабные и настойчивые усилия по формированию общего будущего, основанного на нашей общей принадлежности к роду человеческому во всем его многообразии»². Далее имеется важное уточнение в Декларации тысячелетия: «Эти усилия должны включать поли-

¹ Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций (принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (дата обращения: 07.11.2023).

² Пункт 5 Раздела I «Ценности и принципы» Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций (принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (дата обращения: 07.11.2023).

тику и меры на глобальном уровне, которые отвечали бы потребностям развивающихся стран и стран с переходной экономикой и которые разрабатывались бы и осуществлялись при их эффективном участии»¹.

Эти положения приведены из раздела I Декларации «Ценности и принципы». Раздел III Декларации посвящен «Развитию и искоренению нищеты», раздел IV – «Охране нашей общей окружающей среды». «Правам человека, демократии и благому управлению» посвящен раздел V Декларации. В отдельный раздел (VI) в Декларации выделен вопрос «Защиты уязвимых», раздел VII посвящен «Удовлетворению особых потребностей Африки», а последний раздел (VIII) Декларации – укреплению Организации Объединенных Наций.

Как мы видим, вопросы развития охраны окружающей среды и прав человека размещены в отдельных разделах Декларации. Напомним, что на Саммите тысячелетия были утверждены 8 международных целей развития (известные как Цели развития тысячелетия – ЦРТ), которые было рассчитано достичь к 2015 г. Эти цели включали в себя сокращение масштабов крайней нищеты, снижение детской смертности, борьбу с эпизодическими заболеваниями (СПИД), расширение всемирного сотрудничества с целью развития.

В конце 2015 г. ООН подвела итоги: согласно опубликованному отчету удалось добиться успехов по ряду ЦРТ, но некоторые из них так и остались недостигнутыми.

В рамках правозащитных структур ООН, а также со стороны НПО, занимающихся правозащитной деятельностью, раздалась критика в адрес ЦРТ из-за отсутствия в их основе правозащитного подхода.

¹ Пункт 5 Раздела I «Ценности и принципы» Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций (принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (дата обращения: 07.11.2023).

Опыт ЦРТ был учтен в планах «устойчивого развития», нацеленных прежде всего на экологические ограничения ради сохранения планеты для нынешних и будущих поколений. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. (Повестка дня – 2030) определила 17 целей устойчивого развития (ЦУР) и 169 задач для их достижения¹. К ним относятся: Цель 1. Ликвидация нищеты; Цель 2. Ликвидация голода; Цель 3. Хорошее здоровье и благополучие; Цель 4. Качественное образование; Цель 5. Гендерное равенство; Цель 6. Чистая вода и санитария; Цель 7. Недорогостоящая и чистая энергия; Цель 8. Достойная работа и экономический рост; Цель 9. Индустриализация, инновация и инфраструктура; Цель 10. Уменьшение неравенства; Цель 11. Устойчивые города и населенные пункты; Цель 12. Ответственное потребление и производство; Цель 13. Борьба с изменением климата; Цель 14. Сохранение морских экосистем; Цель 15. Сохранение экосистем суши; Цель 16. Мир, правосудие и эффективные институты; Цель 17. Партнерство в интересах устойчивого развития.

Определены и институциональные механизмы по мониторингу процесса достижения ЦУР, по выполнению 169 задач и критериев по оценке (индексы), а также процедур, связанных с отчетностью государств – членов ООН на добровольной основе.

В целом следует отметить, что охват 17 ЦУР выходит за рамки концепции «устойчивого развития», и это, в частности, оправдано тем обстоятельством, что при правильном подходе экологическое измерение устойчивого развития предполагает более сбалансированный учет экономического и социального измерения. Однако на деле этот баланс и взаимный их учет отсутствует как в самой Повестке дня – 2030, так и в деятельности всей системы ООН, хотя об этом не раз подчеркивается в Повестке дня – 2030.

¹ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. (Резолюция ГА ООН 25 сентября 2015 г.). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement> (дата обращения: 07.11.2023).

Следует отметить и отличие ЦУР от ЦРТ: ЦУР (за редким исключением) имеют правозащитные измерения на основе ВДПЧ и основных международных договоров по правам человека¹. Однако это не может заполнить пробел в подходе ООН применительно ко всем сферам развития.

В конце 2023 г. Генеральный секретарь ООН представил специальный выпуск – доклад о целях в области устойчивого развития. В предисловии к докладу разъясняется суть ЦУР – «согласованная всеми странами дорожная карта по преодолению экономических и геополитических разногласий, восстановлению доверия и укреплению солидарности»². Такое, на наш взгляд, абстрактное разъяснение «подкрепляется» также признанием «неспособности добиться прогресса», это на деле означает, что «...неравенство будет продолжаться углубляться, увеличивая риск возникновения раздробленного мира...»³. Генеральный секретарь косвенно подтверждает наше мнение о «забвении» в системе ООН значения экономического измерения любого процесса развития, чтобы процесс достижения ЦУР вывести на «устойчивую» траекторию. «На полпути к завершению срока выполнения Повестки дня на период до 2030 года забыто оказалось более половины населения мира. Прогресс в выполнении 50 с лишним процентов задач в рамках ЦУР слаб и недостаточен; в 30 процентах случаев он застопорился или сменился регрессом. В их число входят ключевые задачи по борьбе с нищетой, голодом и изменением климата. Если мы не примем меры сейчас, Повестка дня на период до 2030 года может стать эпитафией тому миру, который мог бы быть»⁴.

¹ УВКПЧ и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. URL: <https://clck.ru/36UJPe> (дата обращения: 07.11.2023).

² Предисловие Доклада о целях в области устойчивого развития. Специальный выпуск. 2023. URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Russian.pdf (дата обращения: 07.11.2023).

³ Там же.

⁴ Там же.

В Докладе определены приоритетные меры в 5-ти ключевых сферах. Однако, на наш взгляд, и эти меры носят декларативный характер, ничем не подкреплены, ибо отсутствуют гарантии их выполнения, например, один из них звучит так: «Главам государств и правительств следует подтвердить приверженность осуществлению в ближайшие семь лет ускоренных, поступательных и преобразующих действий»¹. Приверженность предполагает не только наличие политической воли, но и адекватных ресурсов.

Как можно многим государствам эту решимость подтвердить, если по признанию самого Генерального секретаря ООН основное бремя коллективной неспособности инвестировать в Цели в области устойчивого развития ложится на развивающиеся страны, многие из которых испытывают огромный дефицит финансовых ресурсов и погребены под грудой долгов? По его же утверждению, и объёмы климатического финансирования намного ниже обещанных, развитые страны не выполняют обязательств ежегодно выделять начиная с 2020 года по 100 млрд долл. США.

В целом получается так: глобальные повестки дня, предусматривающие достижение таких общих целей, как ЦРТ и ЦУР, необходимы для организации коллективного усиления по преодолению общих вызовов человечеству. Допускается также частичное их достижение, ибо оно будет служить хорошей подсказкой для структурной перестройки экономических и финансовых механизмов глобального управления, без чего невозможно говорить о всестороннем развитии.

¹ Предисловие Доклада о целях в области устойчивого развития. Специальный выпуск. 2023. URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Russian.pdf (дата обращения: 07.11.2023).

Контрольные вопросы:

1. Раскройте понятие «развитие» в документах ООН.
2. Раскройте понятие «устойчивое развитие» в документах ООН.
3. Проведите сравнительно-правовой анализ ЦУР и ЦРТ.
4. Выскажите свое мнение о перспективах достижения ЦУР до 2030. Какие достижения и проблемы можно отметить на пути достижения ЦУР?

Литература

1. Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Черных И.А., Юсифова П.Н.К., Михеева В.И., Юдина Е.Д. Пробелы концептуального и практического характера в повестке дня в области устойчивого развития до 2030 г. // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». 2023. № 1. С. 5-17.
2. Абашидзе А.Х., Амирова А.А. Цели устойчивого развития и Азиатско-Тихоокеанский регион // Азиатско-Тихоокеанский регион и международное право: монография / под ред. А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцева. М.: РУДН, 2021. С. 22-32.
3. Абашидзе А.Х., Конева А.Е. Цели устойчивого развития в условиях прежних и новых вызовов // Права человека и вызовы XXI века: учебное пособие / под ред. А.Х. Абашидзе. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РУДН, 2020.
4. Абашидзе А.Х., Конева А.Е. Обеспечение экономических, социальных и культурных прав человека в контексте реализации Целей ООН в области устойчивого развития (2016-2030 гг.) // Международная защита экономических, социальных и культурных прав человека: учебное пособие / под ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2020.

Глава 2

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗДОРОВОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ И БЛАГОПОЛУЧИЯ ДЛЯ ВСЕХ

Л.М. Чуркина

Цель устойчивого развития (далее – ЦУР 3) «Обеспечение здорового образа жизни и благополучия для всех» является важной частью Повестки дня в области устойчивого развития, поскольку имеет основополагающее значение для создания и развития социально благополучного общества. ЦУР 3 охватывает все аспекты здоровья и содержит 13 задач, касающихся сокращения материнской смертности; прекращения всех предотвратимых смертей в возрасте до пяти лет; борьбы с инфекционными заболеваниями; обеспечения снижения смертности от неинфекционных заболеваний и укрепления психического здоровья; профилактики и лечения злоупотребления психоактивными веществами; предоставления всеобщего доступа к сексуальному и репродуктивному здоровью, планирования семьи и образования; достижения всеобщего охвата услугами здравоохранения и др.¹

Вначале рассмотрим, как право на здоровье понимается в международно-правовых актах, принятых в рамках ООН.

Прежде всего право на здоровье является неотчуждаемым правом каждого человека, поскольку само здоровье – необходимое условие его биологического существования. В связи с этим данное понятие закреплено на международном и национальном уровнях. Так, в Преамбуле Устава Всемирной организации здравоохранения 1946 г. установлено, что «здоровье является состоянием полного физического,

¹ Цели в области устойчивого развития. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/health/> (дата обращения: 07.09.2023).

душевного и социального благополучия, а не только отсутствием болезней и физических дефектов»¹. Статья 2 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определяет здоровье как «состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма»².

Законодательное закрепление не всегда означает эффективную реализацию права на здоровье. Некоторые государства сталкиваются с определенными трудностями в политической, экономической, культурной сферах жизни. Тем не менее они могут реализовать данное право, используя механизм международно-правового сотрудничества, представляющий собой действенный инструмент реализации права на здоровье, а сфера охраны здоровья – основу для установления международного сотрудничества в других областях.

Во время Парижской мирной конференции была учреждена Лига Наций – первая международная организация, наделенная обязанностью по обеспечению международного мира и безопасности на глобальном уровне.

Статья 23 (f) Устава Лиги Наций обязывала государства-члены предоставлять гуманные условия труда и принимать необходимые меры по профилактике и контролю заболеваний³. Согласно ст. 25 члены Лиги должны были способствовать учреждению и сотрудничеству добровольных национальных организаций Красного Креста, основной задачей которых было улучшение системы здравоохранения, совер-

¹ Устав Всемирной организации здравоохранения 1946 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901977493> (дата обращения: 07.09.2023).

² Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // «Российская газета» от 23 ноября 2011 г. № 263.

³ Устав Лиги Наций 1919 г. URL: <https://web.archive.org/web/20141016222858/http://www.hist.msu.ru/Departments/ModernEuUS/INTREL/SOURCES/Legnastust.htm> (дата обращения: 07.09.2023).

шенствование системы профилактики и смягчение страданий населения¹.

В соответствии с положениями Устава и Международной санитарной конвенции 1926 г. Лига Наций учредила две международные организации по регулированию вопросов охраны здоровья – Организацию Лиги Наций по охране здоровья и Международное бюро общественной гигиены, существовавшие совершенно независимо друг от друга.

Международно-правовой механизм обеспечения права на здоровье получил дальнейшее развитие после создания Организации Объединенных Наций (далее – ООН) в 1945 г. Государства осознали важность и необходимость принятия международно-правовых актов в различных сферах. Это способствовало и нормативному становлению права человека на здоровье.

Статья 55 Устава ООН устанавливает, что Организация Объединенных Наций содействует «повышению уровня жизни, решению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем и всеобщему уважению, и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия по признаку расы, пола, языка или религии»². Сфера здравоохранения также упоминается в ст. 57 и 62 Устава ООН в качестве одной из областей ответственности Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС)³.

Первым фундаментальным документом ООН, гарантирующим обеспечения здорового образа жизни и содействия благополучию для всех в любом возрасте, стала Всеобщая декларация прав человека 1948 г.: «Каждый человек имеет

¹ Устав Лиги Наций 1919 г. URL: <https://web.archive.org/web/20141016222858/http://www.hist.msu.ru/Departments/ModernEuUS/INTREL/SOURCES/Legnatus.htm> (дата обращения: 07.09.2023).

² Устав Организации Объединенных Наций 1945 г. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 07.09.2023).

³ Там же.

право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обеспечение, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи» (ст. 25)¹.

Впоследствии право на здоровье получило признание в качестве фундаментального права человека в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (далее – Пакт), государства-участники которого признали «право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья». Участвующие государства взяли на себя обязательства по принятию необходимых мер для полного осуществления этого права (ст. 12)².

Право на здоровье было также подтверждено в других соглашениях по защите прав человека универсального характера: Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. (ст. 12)³; Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. (статья 5)⁴; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.⁵; Конвенция о правах ребенка 1989 г. (ст. 24)⁶; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-

¹ Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // «Российская газета» от 10 декабря 1998 г.

² Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978 г., вып. XXXII, с. 36.

³ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. // Сборник международных договоров СССР. М., 1983 г., Выпуск XXXVII.

⁴ Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. // Ведомости Верховного Совета СССР от 18 июня 1969 г. № 25 ст. 219.

⁵ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 45. Ст. 747.

⁶ Конвенция о правах ребенка 1989 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 7 ноября 1990. № 45. Ст. 955.

мигрантов и членов их семей 2000 г. (ст. 28; ст. 43 и 45(1)(с))¹; Конвенция о правах инвалидов 2006 г. (ст. 5, ст. 9, ст. 25)².

В 1985 г. в соответствии с резолюцией ЭКОСОС 1985/17 от 28 мая 1985 г.³ был учрежден Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (далее – Комитет) – орган независимых экспертов, наблюдающих за выполнением государствами – участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и дающих толкование положений Пакта в виде замечаний общего порядка, в том числе и в сфере охраны права на здоровье: Замечание общего порядка № 3 (1990) «Природа обязательств государств участников» (пункт 1 ст. 2 Пакта)⁴; Замечание общего порядка № 5 (1994) «Лица с какой-либо формой инвалидности»⁵; Замечание общего порядка № 6 (1995) «Экономические, социальные и культурные права пожилых людей»⁶; Замечание общего порядка № 14 (2000) «Право на наивысший достижимый уровень здоровья» (ст. 12 Пакта)⁷.

¹ Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 2000 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml (дата обращения: 07.09.2023).

² Конвенция о правах инвалидов 2006 г. // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 февраля 2013 г. № 6 ст. 468.

³ Резолюция ЭКОСОС 1985/17 от 28 мая 1985 г. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/664/67/IMG/NR066467.pdf?OpenElement> (дата обращения: 07.09.2023).

⁴ Замечание общего порядка №3 (1990) «Природа обязательств государств участников». URL: https://fcoz.ru/international_obligations/1/1/1_3.INT_CESCR_GEC_4758_R.pdf (дата обращения: 07.09.2023).

⁵ Замечание общего порядка № 5 (1994) «Лица с какой-либо формой инвалидности». URL: https://lexed.ru/international_obligations/1/1/1_4.INT_CESCR_GEC_4760_R.pdf (дата обращения: 07.09.2023).

⁶ Замечание общего порядка № 6 (1995) «Экономические, социальные и культурные права пожилых людей». URL: https://lexed.ru/international_obligations/1/1/1_5.INT_CESCR_GEC_6429_R.pdf (дата обращения: 07.09.2023).

⁷ Замечание общего порядка № 14 (2000) «Право на наивысший достижимый уровень здоровья». URL: <https://documents-dds-ny.un.org/>

Согласно нормативному содержанию ст. 12 право на здоровье включает как свободы, так и смежные права. К свободам относятся право на контроль за своим здоровьем и телом, включая половую и репродуктивную свободу, и право быть свободным от всякого вмешательства, например, право быть свободным от пыток и не подвергаться без свободного согласия медицинским или научным опытам. К смежным правам относится право на систему здравоохранения, обеспечивающую людям равные возможности в стремлении к наивысшему достижимому уровню здоровья, доступ к безопасной питьевой воде и адекватным санитарным услугам, достаточное снабжение безопасным продовольствием, питание, жилищные условия, безопасные условия труда и окружающей среды¹.

Согласно толкованию Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам ст. 12 Замечания общего порядка № 14 (2000), право на здоровье во всех его формах и на всех уровнях содержит следующие основные компоненты: наличие, доступность, приемлемость и качество².

Государство-участник должно располагать достаточным количеством функционирующих учреждений, товаров и услуг в сфере здравоохранения и медицинской помощи, а также соответствующих программ, иметь инфраструктуру для снабжения безопасной питьевой водой, предоставлять адекватные санитарные услуги, больницы, поликлиники и другие учреждения здравоохранения, подготовленный врачебный и медицинский персонал и важнейшие лекарствен-

doc/UNDOC/GEN/G00/439/36/PDF/G0043936.pdf?OpenElement (дата обращения: 07.09.2023).

¹ Права человека и здоровье (сайт Всемирной организации здравоохранения). URL: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health> (дата обращения: 07.09.2023).

² Замечание общего порядка № 14 (2000) «Право на наивысший достижимый уровень здоровья». URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/439/36/PDF/G0043936.pdf?OpenElement> (дата обращения: 07.09.2023).

ные средства, определяемые в Программе действий ВОЗ в отношении базовых медикаментов¹.

Доступность предполагает, что учреждения, товары и услуги здравоохранения должны быть доступны каждому человеку без какой бы то ни было дискриминации. Доступность имеет четыре элемента: недискриминация, физическая доступность, экономическая доступность, доступность информации.

Под приемлемостью понимается соблюдение принципов медицинской этики и учет культурных особенностей населения. Для этого необходимо, чтобы учреждения, товары и услуги здравоохранения и программы были ориентированы на людей и учитывали особые потребности различных групп населения в соответствии с международными стандартами медицинской этики в отношении конфиденциальности и информированного согласия.

Качество является одним из ключевых компонентов всеобщего охвата медицинскими услугами и включает опыт, а также восприятие медицинской помощи. Учреждения, товары и услуги здравоохранения наряду с их культурной адекватностью должны быть также приемлемыми с научной и медицинской точек зрения и характеризоваться высоким качеством.

Участвующие в Пакте государства берут на себя определенные обязательства. Во-первых, обязательство уважать требует от государств воздерживаться от прямого или косвенного посягательства на право на здоровье, в частности, от принятия мер, препятствующих или ограничивающих равный доступ всем к профилактическим, лечебным и паллиативным услугам здравоохранения; воздерживаться от запрещения или ограничения традиционных профилактических услуг, методов лечения и медикаментов, от продажи небезопасных лекарственных препаратов и от принудительного

¹ Резолюция Всемирной организации здравоохранения WHA 47.13 от 10 мая 1994 г. URL: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/200644/WHA47_R13_rus.pdf (дата обращения: 07.09.2023).

медицинского лечения, за исключением чрезвычайных случаев; воздерживаться от загрязнения воздуха, воды и почвы, например, посредством промышленных выбросов с государственных предприятий, в результате применения или испытания ядерного, биологического или химического оружия; ограничения доступа к услугам здравоохранения в качестве меры наказания, например, в ходе вооруженных конфликтов в нарушение принципов международного гуманитарного права.

Во-вторых, обязательство защищать требует от государств принятие законодательства или других мер, обеспечивающих равный доступ к услугам здравоохранения и другим связанным с охраной здоровья услугам; принятие мер к тому, чтобы приватизация сектора здравоохранения не ставила под угрозу наличие, доступность с точки зрения расходов и качество объектов, товаров и услуг здравоохранения, установление контроля над продажей медицинского оборудования и препаратов третьими сторонами; соответствие образования, профессиональной подготовки и этических кодексов поведения медицинских работников соответствующим стандартам; принятие мер для защиты всех уязвимых и социально отчужденных групп общества, в частности, женщин, детей, подростков и пожилых людей.

В-третьих, обязательство осуществлять требует от государств принятия соответствующих законодательных, административных, бюджетных, судебных, стимулирующих и иных мер для полного осуществления права на здоровье, путем закрепления его законодательно, а также разработки в рамках национальной политики здравоохранения подробного плана осуществления права на здоровье; обеспечения медико-санитарной помощи, включая программы иммунизации против основных инфекционных заболеваний; предоставления гарантии адекватной подготовки врачей и других медицинских работников, достаточного числа больниц, клиник и других учреждений системы здравоохранения; создания доступной для всех государственной, частной или смешанной системы медицинского страхования, стимулирования меди-

цинских исследований и образования, а также проведения информационных кампаний.

Потребности охраны здоровья населения иногда используются государствами в качестве оснований для ограничения реализации других основных прав. Комитет подчеркивает в Замечании общего порядка №14, что ограничительное положение ст. 4 Пакта прежде всего направлено на защиту прав лиц, а не на разрешение государствам вводить ограничения¹.

Подобные ограничения должны вводиться лишь на основании закона, включая международные стандарты в области прав человека, соответствовать характеру защищаемых Пактом прав, отвечать интересам достижения законных целей и являться необходимыми исключительно для содействия общему благосостоянию в демократическом обществе.

В соответствии с пунктом 1 ст. 5 Пакта такие ограничения должны быть пропорциональными, т.е. при наличии различных видов ограничений должен выбираться наименее ограничительный вариант. Даже в случаях, когда такие ограничения в целях охраны здоровья людей в принципе разрешены, они должны носить временный характер и находиться под контролем².

Далее рассмотрим регулирование данного вопроса в рамках Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ), которая является специализированным учреждением в системе ООН и в соответствии со ст. 2 Устава ВОЗ выполняет следующие функции: сотрудничество со специализированными учреждениями ООН, правительственными учреж-

¹ Замечание общего порядка № 14 (2000) «Право на наивысший достижимый уровень здоровья» (ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/439/36/PDF/G0043936.pdf?OpenElement> (дата обращения: 07.09.2023).

² Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII. С. 36.

дениями по здравоохранению, с профессиональными группами и с другими организациями; укрепление служб здравоохранения; содействие в экстренных случаях по просьбе или с согласия соответствующего правительства; обеспечение административного и технического обслуживания, включая эпидемиологическое и статистическое; развитие работы по борьбе с эпидемическими, эндемическими и другими болезнями; содействие сотрудничеству между научными и профессиональными группами; принятие конвенций, международных соглашений (ст. 19) и правил (ст. 21), рекомендаций по вопросам международного здравоохранения (ст. 23)¹.

Первым международным договором в области здравоохранения является Рамочная конвенция по борьбе против табака, принятая в 2003 г., которая направлена на противостояние глобальной табачной эпидемии с целью подтверждения права на здоровье². В рамках Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака в 2012 г. принят Протокол о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями³.

Правила, принимаемые в рамках ВОЗ, касаются санитарных и карантинных требований и иных мероприятий, направленных против международного распространения болезней; номенклатуры болезней, причин смерти и практики общественного здравоохранения; стандартов диагностических методов исследования для их международного использования; стандартов в отношении безвредности, чистоты и силы действия биологических, фармацевтических и подобных продуктов, имеющих обращение в международной торговле; рекламы и ярлыков биологических, фармацевтических

¹ Устав Всемирной организации здравоохранения 1946 г.– URL: <https://docs.cntd.ru/document/901977493> (дата обращения: 07.09.2023).

² Рамочная конвенция по борьбе против табака 2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 46 ст. 5249.

³ Протокол о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями 2012 г. URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/80873/9789241505246_eng.pdf;jsessionid=05F02421797ED52B1E49E55AE108A05C?sequence=1 (дата обращения: 07.09.2023).

и подобных продуктов, имеющих обращение в международной торговле.

Среди международных медико-санитарных правил можно выделить Международные санитарные правила, принятые в 1951 г., пересмотренные в 1969 г. и утвержденные как Международные медико-санитарные правила (пересмотренные в 2005 г.). Международные медико-санитарные правила 2005 г. представляют собой международный документ, созданный с целью оказать всем государствам помощь в обеспечении защиты от международного распространения болезней, включая риски и чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения¹.

Под эгидой ВОЗ также были приняты следующие документы: Алма-Атинская декларация по первичной медико-санитарной помощи 1978 г.², Оттавская хартия укрепления здоровья 1986 г.³, Рио-де-Жанейрская политическая декларация по социальным детерминантам здоровья 2011 г.⁴, Хельсинкское заявление об учете компонента здравоохранения во всех направлениях политики 2013 г.⁵, Шанхайская декларация по укреплению здоровья в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. 2016 г.⁶

¹ Международные медико-санитарные правила 2005 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/health_regulations.pdf (дата обращения: 07.09.2023).

² Алма-Атинская декларация по первичной медико-санитарной помощи 1978 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/almaata78.shtml (дата обращения: 07.09.2023).

³ Оттавская хартия укрепления здоровья 1986 г. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/349655/WHO-EURO-1986-4044-43803-61673-rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата обращения: 07.09.2023).

⁴ Рио-де-Жанейрская политическая декларация по социальным детерминантам здоровья 2011 г. URL: <https://thepep.unecce.org/sites/default/files/2017-06/RC62wd09-Rus.pdf> (дата обращения: 07.09.2023).

⁵ Хельсинкское заявление об учете компонента здравоохранения во всех направлениях политики 2013 г. URL: <https://web.archive.org/web/20140101202246/http://www.wma.net/en/30publications/10policies/b3/> (дата обращения: 07.09.2023).

⁶ Шанхайская декларация по укреплению здоровья в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. 2016 г.

В рамках Международной организации труда (далее – МОТ), созданной в 1919 г. для обеспечения защиты прав и условий труда рабочих (стала специализированным учреждением в системе ООН в 1946 г.), данной проблематике уделяется большое внимание в контексте обеспечения социальной защиты населения¹.

На сегодняшний день в системе МОТ действуют конвенции и рекомендации, направленные на охрану права на здоровья, включая защиту прав пациентов, медицинских работников, обеспечение безопасных условий: Рекомендация МОТ 1944 г. № 69 о медицинском обслуживании², Конвенция 1952 г. о минимальных нормах социального обеспечения №102³, Конвенция 1969 г. о медицинской помощи и пособиях по болезни №130⁴, Конвенция по медсестринскому персоналу №149 1977 г.⁵, Конвенция МОТ о безопасности и гигиене труда №155 1981 г.⁶, Рекомендация МОТ о безопасности и

URL: https://zdorovyegoroda.ru/wp-content/uploads/2016/12/SHANHAYSKAYA-DEKLARACSIYA-Shanghai_declaration_final_draft_Ru.pdf (дата обращения: 07.09.2023).

¹ Устав Международной организации труда 1919 г. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/genericdocument/wcms_405835.pdf (дата обращения: 07.09.2023).

² Рекомендация МОТ 1944 г. № 69 о медицинском обслуживании // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919-1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991.

³ Конвенция 1952 г. о минимальных нормах социального обеспечения №102 // Собрание законодательства Российской Федерации от 08 июня 2020 г. №23 ст. 3589.

⁴ Конвенция 1969 г. о медицинской помощи и пособиях по болезни №130 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991.

⁵ Конвенция по медсестринскому персоналу №149 1977 г. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c149_ru.htm (дата обращения: 07.09.2023).

⁶ Конвенция МОТ о безопасности и гигиене труда №155 1981 г. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c155_ru.htm (дата обращения: 07.09.2023).

гигиене труда №164 1984 г.¹, Рекомендация 2012 г. № 202 о минимальных уровнях социальной защиты².

Конвенция 1952 г. о минимальных нормах социального обеспечения №102 содержит нормы, регулирующие вопросы медицинского обслуживания, обеспечения по болезни, обеспечения по старости, обеспечения в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием, обеспечения по материнству, обеспечения по инвалидности и т.д. Согласно ст. 10 Конвенции пособие по социальной защите должно обеспечивать доступ к необходимым лекарственным средствам³.

На примере Российской Федерации далее будут рассматриваться действующие правовые механизмы обеспечения здорового образа жизни и содействия благополучию для всех в любом возрасте.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья (ст. 41)⁴. Доступность медицинской помощи законодательно рассматривается как один из основных принципов охраны здоровья населения (ст. 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ (далее – ФЗ РФ от 21 ноября 2011 г.))⁵.

¹ Рекомендация МОТ №164 1984 г. о безопасности и гигиене труда // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991.

² Рекомендация МОТ о минимальных уровнях социальной защиты 2012 г. № 202. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r202_ru.pdf (дата обращения: 07.09.2023).

³ Конвенция 1952 г. о минимальных нормах социального обеспечения №102 // Собрание законодательства Российской Федерации от 08 июня 2020 г. №23 ст. 3589.

⁴ Конституция Российской Федерации 1993 г. // «Российская газета» от 25 декабря 1993 г. № 237.

⁵ Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ // «Российская газета» от 23 ноября 2011 г. № 263.

Каждый россиянин имеет право на бесплатную медицинскую помощь за счет средств бюджета, страховых взносов, других поступлений (ст. 11 ФЗ РФ от 21 ноября 2011 г.)¹. Право на получение бесплатной медицинской помощи реализуется через Программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, которая утверждается Правительством РФ ежегодно (Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2020 г. № 2299 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»)².

Отказ в оказании медицинской помощи в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и взимание платы за ее оказание медицинской организацией, участвующей в реализации этой программы, и медицинскими работниками такой медицинской организации не допускаются (ст. 11 ФЗ РФ от 21 ноября 2011 г.)³. За нарушение данных требований медицинские организации и медицинские работники несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 124 УК РФ)⁴.

Статья 18 ФЗ РФ от 21 ноября 2011 г. также предусматривает способы обеспечения здорового образа жизни и содействия благополучию: охрана окружающей среды, созда-

¹ Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ // «Российская газета» от 23 ноября 2011 г. № 263.

² Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2020 г. № 2299 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202101040006> (дата обращения: 07.09.2023).

³ Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ // «Российская газета» от 23 ноября 2011 г. № 263.

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 1996 г. № 25 ст. 2954.

ние безопасных условий труда, благоприятные условия труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производство и реализация продуктов питания соответствующего качества, качественных, безопасных и доступных лекарственных препаратов, а также оказание доступной и качественной медицинской помощи¹.

Право на профилактику, диагностику, лечение, медицинскую реабилитацию в медицинских организациях в условиях, соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям, предусмотренное ст. 19 ФЗ РФ от 21 ноября 2011 г. обеспечивается Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 24 декабря 2020 г. № 44 «Об утверждении санитарных правил СП 2.1.3678-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта, а также условиям деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг»².

Государственные гарантии в сфере охраны права на здоровье закреплены и в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В данном документе определены основные направления деятельности, в том числе и в сфере здравоохранения: завершение формирования сети национальных медицинских исследовательских центров; создание механизмов взаимодействия

¹ Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ // «Российская газета» от 23 ноября 2011 г. № 263.

² Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 24 декабря 2020 г. № 44 «Об утверждении санитарных правил СП 2.1.3678-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта, а также условиям деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012310005?rangeSize=%D0%92%D1%81%D0%B5> (дата обращения: 07.09.2023).

медицинских организаций на основе единой государственной информационной системы в системе здравоохранения; внедрение клинических рекомендаций и протоколов лечения и их использование в целях формирования тарифов на оплату медицинской помощи; разработка и реализация программ борьбы с онкологическими заболеваниями, сердечно-сосудистыми заболеваниями, формирование системы защиты прав пациентов и др.¹

В сфере охраны права на здоровье действуют на национальном уровне различные правовые акты, регулирующие право на здоровье отдельных категорий граждан. К ним относится Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 № 436-ФЗ², Постановление Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения»³.

Подводя итоги, можно отметить, что в современном мире проблемы обеспечения здорового образа жизни и содействия благополучию для всех в любом возрасте связаны со всеми сферами жизни и представляют особую значимость для всего мирового сообщества. В двадцать первом веке человечество все чаще сталкивается с новыми вызовами, которые значительно отличаются от угроз, возникающих

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 мая 2018 г. № 20 ст. 2817.

² Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 № 436-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2011 г. № 1 ст. 48.

³ Постановление Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 августа 1994 г. № 15 ст. 1791.

в прошлом. Поэтому совершенствование и развитие правового механизма на международном и национальном уровнях является важнейшей задачей для всех цивилизованных государств.

Контрольные вопросы:

1. Какие основные компоненты содержит право на здоровье в соответствии с Замечанием общего порядка № 14 (2000) «Право на наивысший достижимый уровень здоровья»? Раскройте их суть.
2. Сформулируйте основные обязательства государств по охране права на здоровье на основании международно-правовых документов.
3. Какова роль органов и специализированных учреждений ООН в международно-правовом механизме обеспечения здорового образа жизни и благополучия для всех?
4. В каких национальных правовых актах закреплены государственные гарантии защиты права человека на здоровье и способы обеспечения здорового образа жизни и содействия благополучию?

Литература

1. Воронцов А.Л., Воронцова Е.В. Международно-правовое взаимодействие государств в области охраны здоровья: анализ современной практики // *Lex Russica (Русский закон)*. 2018. №1(134). С. 71–82.
2. Маличенко В.С. К вопросу становления международно-правового регулирования сферы охраны здоровья // *Евразийский юридический журнал*. 2022. №4 (167). С.30-34.
3. *Международно-правовые основы права на здоровье: учебное пособие* / А.Х. Абашидзе, В.С. Маличенко, А.А. Белоусова, Н.С. Семенова. М.: РУДН, 2016.

Глава 3

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА И РАСШИРЕНИЯ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ВСЕХ ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК

*О.Н. Богатырева,
К.М. Табаринцева-Романова*

Гендерное равенство лежит в основе прав человека и ценностей ООН, являясь необходимой основой для достижения мира, процветания и устойчивого развития. В преамбуле Всеобщей декларации прав человека 1948 г. говорилось, что равные права являются «основой свободы, справедливости и всеобщего мира». Поощрение гендерного равенства, являющегося одним из основных прав человека, играет ключевую роль для всех аспектов существования здорового общества, начиная с сокращения уровня бедности и заканчивая укреплением здоровья, образования, защиты и благополучия девочек и мальчиков.

Женщины и девочки, составляющие половину населения планеты, являются человеческим потенциалом по достижению устойчивого развития. Однако в настоящее время сохраняется гендерное неравенство, которое приводит к застою в социальном и экономическом прогрессе. Современные гуманитарные проблемы и проблемы в сфере развития сильнее сказываются на женщинах из-за неравного распределения власти и глубоко укоренившейся гендерной дискриминации. Искоренение гендерного насилия является одной из первоочередных задач, поскольку в настоящее время это одно из самых распространенных нарушений прав человека. Миллионы женщин и девочек во всем мире продолжают сталкиваться с дискриминацией при осуществлении гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. Гендерное неравенство знакомо даже самым

экономически развитым странам, но наиболее остро эта проблема стоит в развивающихся странах. Женщины страдают от отсутствия доступа к достойной работе и сталкиваются с профессиональной сегрегацией и гендерными различиями в оплате труда. Женщины тратят в три раза больше времени, чем мужчины, на выполнение неоплачиваемой работы по дому и уходу за детьми, что на рынке труда эквивалентно ежегодным временным затратам на 2,2 млрд рабочих мест с полной занятостью¹. Во многих ситуациях они лишены доступа к базовому образованию и медицинскому обслуживанию и становятся жертвами насилия и дискриминации. Женщины недостаточно представлены в процессах принятия политических и экономических решений. В современном обществе глубоко укоренилась практика дискриминации по признаку пола. Зачастую она является результатом патриархальных взглядов и связанных с ними социальных норм.

Различные формы неравенства, с которыми сталкиваются девочки, могут проявляться после рождения и продолжаться всю их жизнь. В некоторых странах девочкам не предоставляется доступ к здравоохранению или достаточному питанию, что ведет к повышению смертности. По мере взросления девочек проявления неравенства усиливаются. Девочки намного чаще мальчиков являются жертвами детских браков. Раннее замужество также оказывает негативное влияние на их образование. В странах Африки к югу от Сахары, в Океании и Западной Азии девочки все еще сталкиваются с препятствиями при поступлении в начальную и среднюю школу.

Недостаточное образование ведет к отсутствию доступа к профессиональной подготовке и к ограничению возможностей на рынке труда. Расширение прав и возможностей женщин и девочек играет важнейшую роль в ускорении экономического роста и содействии социальному развитию. Пол-

¹ ПРООН. Стратегия по обеспечению гендерного равенства на 2022-2025 годы. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/UNDP_Gender_Equality_Strategy_2022-2025_RU_V2.pdf (дата обращения 01.06.2023).

ное участие женщин в рабочей силе увеличило бы темпы роста в большинстве стран, причем во многих случаях более чем на 10 %. Существуют и другие сложности, связанные с гендерными вопросами. Женщины сталкиваются с физическим и/или сексуальным насилием, в странах Африки и Ближнего Востока сохраняется вредоносная практика калечащих операций на женских половых органах, сопряженная с повышенным риском продолжительного кровотечения, инфекциями (в том числе ВИЧ), осложнениями в ходе родов, бесплодием и смертью.

По данным ООН, несмотря на активное участие женщин в политической жизни стран, на их долю сегодня приходится 23,7 % мест в национальных парламентах, что пока не отвечает принципу гендерного паритета. В Северной Африке на долю женщин приходится менее одной из каждых пяти оплачиваемых должностей вне сельскохозяйственной отрасли¹. Помимо равных возможностей участия в распределении экономических ресурсов, что является не только правом, но и двигателем развития во многих сферах, необходимо стремиться к справедливому балансу в разделении неоплачиваемого труда между женщинами и мужчинами.

Со времени своего создания ООН добилась важных результатов в продвижении гендерного равенства, начиная с учреждения в 1946 г. Комиссии по положению женщин – главного глобального межправительственного органа, занимающегося исключительно поощрением гендерного равенства и расширением прав и возможностей женщин и заканчивая принятием таких важнейших соглашений, как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и Пекинская декларация и платформы действий 1995 г.

В 1975 г. Генеральная Ассамблея ООН (ГА ООН) организовала первую Всемирную конференцию по положению женщин, а в 1979 г. ГА ООН приняла КЛДЖ, содержащую

¹ Факты и цифры. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/gender-equality/> (дата обращения: 07.06.2023).

определение дискриминации в отношении женщин, а именно: «...дискриминация в отношении женщин означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области»¹.

В КЛДЖ также перечислялись меры, которые государства должны принимать для ликвидации дискриминации в отношении женщин в области занятости, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин равные права, в частности: а) право на труд как неотъемлемое право всех людей; б) право на одинаковые возможности при найме на работу, в том числе применение одинаковых критериев отбора при найме.

Для предупреждения дискриминации в отношении женщин по причине замужества или материнства и гарантирования им права на труд государства-участники обязывались принимать меры для того, чтобы: а) запретить, под угрозой применения санкций, увольнение с работы на основании беременности или отпуска по беременности и родам или дискриминацию ввиду семейного положения при увольнении; б) ввести оплачиваемые отпуска или отпуска с сопоставимыми социальными пособиями по беременности и родам без утраты прежнего места работы, старшинства или социальных пособий. Таким образом, КЛДЖ рассматривает культуру и традиции в качестве влиятельных сил, формирующих гендерные роли и семейные отношения, а также является первым договором в области прав человека, подтверждающим репродуктивные права женщин.

¹ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 г. // Организация Объединенных Наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml (дата обращения: 27.05.2023).

Функции контроля за реализацией КЛДЖ осуществляет соответствующий договорный орган – Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Комитет), состоящий из 23 экспертов по правам женщин со всего мира. В странах, ратифицировавших КЛДЖ, Комитет доказал свою неоценимую роль в противодействии последствиям дискриминации, включающих насилие, бедность и отсутствие правовой защиты, отказ в наследовании, правах собственности и доступе к кредитам. Комитет является инструментом, который помогает женщинам во всем мире вносить изменения в свою повседневную жизнь. Так, например, Комитет способствовал развитию права наследования в Танзании; права собственности и участия в политической жизни в Коста-Рике; принятию закона о гендерном равенстве в Монголии; закона, запрещающего дискриминацию по признаку пола в доступе к земле в Руанде; законов о насилии в семье в Турции, Непале, Южной Африке и Республике Корея; развитию законодательства, предусматривающего уголовную ответственность за все формы насилия в отношении женщин в Буркина-Фасо и фемцид в Панаме; проведению национального расследования пропавших без вести и убитых женщин из числа коренного населения в Канаде и др.

Государства, ратифицировавшие КЛДЖ, взяли обязательства ликвидировать все формы дискриминации в отношении женщин во всех сферах жизни; обеспечить всестороннее развитие и продвижение женщин, с тем чтобы они могли осуществлять и пользоваться своими правами человека и основными свободами наравне с мужчинами; тщательно анализировать свои усилия по осуществлению договора, регулярно представляя отчеты этому органу. Страны, участвующие в КЛДЖ, должны регулярно представлять Комитету доклады о том, как осуществляются права, закрепленные в Конвенции. В ходе открытых заседаний Комитет рассматривает каждый доклад государства-участника и излагает свои озабоченности и рекомендации государству-участнику в форме заключительных замечаний.

В соответствии с Факультативным протоколом КЛДЖ Комитету поручено принимать от отдельных лиц или групп лиц жалобы о нарушениях прав, защищаемых Конвенцией; инициировать расследования ситуаций, связанных с серьезными или систематическими нарушениями прав женщин. Эти процедуры являются факультативными и доступны только в том случае, если соответствующее государство приняло их. Комитет также проводит дни общей дискуссии и формулирует общие рекомендации и предложения, а также дает разъяснения, касающиеся содержания КЛДЖ.

КЛДЖ рассматривается в качестве правовой основы для оценки дискриминации в отношении женщин и девочек, поскольку этот важный правовой акт обеспечивает надежные стандарты равенства и недискриминации для всех женщин во всех областях. В нем также изложены важнейшие универсальные международно-правовые стандарты прав женщин, касающиеся недискриминации, участия в политической жизни, образования, здравоохранения, питания, жилья и свободы выражения мнений и собраний, которые в настоящее время неразрывно связаны с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

Важная роль женщин и необходимость их полного и равноправного участия и лидерства во всех областях устойчивого развития были подтверждены в документе «Будущее, которого мы хотим» (пункты 236–244), а также в Предложении Рабочей группы открытого состава по целям устойчивого развития¹. Расширение прав и возможностей женщин жить жизнью, свободной от насилия и дискриминации, стало неотделимой частью всеобъемлющего и устойчивого развития и было предложено в качестве из одной из 17 целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. ЦУР 5 «Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин и девочек» является условием

¹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 66/288 Будущее, которого мы хотим// URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2012/A_RES_66_288_TheFutureWeWant_r.pdf (дата обращения: 03.06.2023).

для достижения всех остальных целей и решения всех остальных задач. Практически каждая цель устойчивого развития направлена на признание равенства женщин и способствует расширению их прав и возможностей как в качестве цели, так и в качестве участников в деятельности по ее достижению.

Цель 5 направлена на ликвидацию всех форм дискриминации и насилия в отношении всех женщин и девочек, а также на обеспечение всестороннего и реального участия женщин в принятии решений в политической, экономической и общественной сфере¹. Цель содержит девять целевых показателей и четырнадцать индикаторов. Шесть из них являются конечными целями с соответствующими индикаторами:

- 5.1 повсеместная ликвидация всех форм дискриминации в отношении всех женщин и девочек;
- 5.2 ликвидация всех форм насилия в отношении всех женщин и девочек в публичной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и иные формы эксплуатации;
- 5.3 искоренение всех вредных видов практики, таких как детские, ранние и принудительные браки и калечащие операции на женских половых органах;
- 5.4 повышение ценности неоплачиваемого труда по уходу и по ведению домашнего хозяйства; поощрение принципа общей ответственности в ведении хозяйства и в семье, с учетом национальных условий;
- 5.5 обеспечение всестороннего и реального участия женщин и равные для них возможности для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни;
- 5.6 обеспечение всеобщего доступа к услугам в области охраны сексуального и репродуктивного здоровья и к

¹ Цель 5: Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/gender-equality/> (дата обращения: 07.06.2023).

реализации репродуктивных прав и охране здоровья в соответствии с Программой действий Международной конференции по народонаселению и развитию, Пекинской платформой.

Целевыми показателями средств реализации ЦУР являются: поощрение равных прав женщин на экономические ресурсы, владение землей и финансовые услуги (5.a); использование высокоэффективных технологий, в частности, информационно-коммуникационных технологий для расширения прав и возможностей женщин (5.b); принятие и совершенствование разумных стратегий и обязательных для соблюдения законов в целях поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек на всех уровнях¹. Индикаторами указанных целевых показателей являются: доля лиц сельскохозяйственного населения, обладающего правом собственности на землю, и доля женщин среди владельцев; доля стран, в которых гарантируются равные права женщин на владение землей; доля женщин и девочек в возрасте от 15 лет и старше, подвергшихся сексуальному насилию, доля времени, затраченного на неоплачиваемую работу по дому, доля лиц, владеющих мобильным телефоном; процентная доля стран, обладающих механизмами выделения и отслеживания государственных ассигнований на обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин; доля мест, занимаемых женщинами в национальных парламентах и местных органах власти; число стран, имеющих законы и положения, которые гарантируют женщинам в возрасте от 15 до 49 лет доступ к услугам в области сексуального и репродуктивного здоровья, информации и образования².

¹ Achieve gender equality and empower all women and girls. URL: <https://sdg-tracker.org/gender-equality> (дата обращения: 08.06.2023).

² Цель 5 Гендерное равенство. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек // Организация Объединенных Наций. URL: <http://sdg.openshkola.org/goal5#targets> (дата обращения: 07.06.2023).

Цель 5 активно взаимодействует с другими смежными ЦУР. Так, доступ женщин к достойной работе и регулярному доходу напрямую способствует не только сокращению бедности (ЦУР 1), но и ликвидации голода (ЦУР 2); искоренение всех форм насилия в отношении женщин и девочек имеет решающее значение для обеспечения здорового образа жизни и благополучия людей всех возрастов (ЦУР 3); качественное образование является неотъемлемым элементом достижения гендерного равенства, особенно это касается повышения грамотности девочек в развивающихся странах и устранения гендерной сегрегации (ЦУР 4); доступ к питьевой воде (ЦУР 6) важен для женщин как возможность пользоваться надлежащими санитарно-гигиеническими средствами; борьба с современным рабством и торговлей людьми чрезвычайно актуальна в контексте борьбы с гендерным неравенством, так именно женщины чаще всего становятся жертвами рабства, в том числе сексуализированного (ЦУР 8); обеспечение женщин доступа к безопасному жилью, строительство безопасной транспортной инфраструктуры, учет интересов и потребностей женщин и девочек при планировании городской инфраструктуры способно повысить мобильность матерей с маленькими детьми (ЦУР 11); ухудшение окружающей среды (ЦУР 13) оказывает влияние на производство продуктов питания, безопасность пищевых продуктов и экономическую безопасность обществ, которые зависят от сельского хозяйства¹.

Важно отметить, что Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года важна для прав человека и связана с правами человека. Цели устойчивого развития можно рассматривать как оперативный план по их реализации. Повестка подтверждает, что ЦУР «стремятся реализовать права человека для всех», а подавляющее большинство

¹ По материалам исследования Гендерное равенство: взаимосвязи с другими целями устойчивого развития и официальная помощь развитию. URL: <https://mirec.mgimo.ru/2021/2021-04/gender-equality-sgr> (дата обращения: 08.06.2023).

целей отражают положения международных документов по правам человека.

К международным универсальным и региональным документам, защищающим гендерное равенство, помимо рассмотренной КЛДЖ относятся: Конвенция о правах ребенка 1989 г.; Декларация об искоренении насилия в отношении женщин 1993 г.; Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее 2000 г.; Межамериканская конвенция о предупреждении, наказании и искоренении насилия в отношении женщин 1994 г.; Протокол к Африканской хартии прав человека и народов о правах женщин в Африке 2003 г.; Декларация об искоренении насилия в отношении женщин в АСЕАН 2004 г.; Конвенция о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье 2014 г.

Таким образом, Повестка дня на период до 2030 г. и права человека связаны и взаимодополняют друг друга. В оперативном отношении это создает ряд возможностей: нормы и механизмы в области прав человека служат руководством для осуществления Повестки дня на период до 2030 г., поскольку это подкрепляется юридически обязательными международными договорами. Многие ЦУР отражают права человека и связаны с ними. Так, ЦУР 5 связана с ликвидацией всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ, ст. 1–5) и девочек (Конвенция о правах ребенка, ст. 2), в частности, в законодательстве, политической и общественной жизни (ст. 7), экономической и социальной жизни (ст. 11, 13) и семье (ст. 16). Цели соответствуют право решать вопрос о числе детей и промежутках между их рождениями (КЛДЖ, ст. 12, 16 (1) e); Конвенция о правах ребенка, ст. 24 (2)f; особая охрана для матерей и детей (МПЭСКО, ст. 7, КЛДЖ, ст. 10), право на справедливые и благоприятные условия труда (МПЭСКО, ст. 11), а также ликвидация насилия в отношении женщин и девочек (КЛДЖ, ст. 1–6; Декларация об искоренении насилия в отношении женщин, ст. 1–4; КПП, ст. 24 (3), 35).

Реализация Повестки дня на период до 2030 года требует согласованных усилий всех участников. Для того чтобы система ООН по правам человека обеспечивала эффективную поддержку государств в области наращивания потенциала, требуется, чтобы она была последовательной, объединенной и координируемой. Так, УВКПЧ ООН использует объединенные усилия и содействует комплексным подходам к осуществлению прав человека и устойчивому развитию, тем самым иллюстрируя актуальность органов ООН в области прав человека для устойчивого развития. УВКПЧ играет решающую роль в установлении связи между правами человека и ЦУР на местах. Благодаря присутствию в более чем 60 странах по всему миру УВКПЧ оказывает техническую поддержку и помощь по наращиванию потенциала и отвечает на запросы стран по поддержке их усилий по осуществлению ЦУР и прав человека. В фокусе внимания УВКПЧ находятся такие актуальные вопросы, как женщины-правозащитницы, передовая практика и вызовы на пути соблюдения, защита и реализация всех прав человека в деле ликвидации предотвратимой материнской смертности и заболеваемости; реализация прав женщин на землю и другие производственные ресурсы; гендерные стереотипы и судебная система.

ЦУР отслеживаются такими ключевыми международными механизмами мониторинга прав человека, как Универсальный периодический обзор (УПО), Специальные процедуры и договорные органы. Государства и другие участники могут использовать анализ, данные и рекомендации, которые уже разрабатываются этими механизмами, чтобы руководствоваться ими для реализации ЦУР.

Обладатели мандатов специальных процедур принимают активное участие как в разработке, так и в осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, которая ставит людей в центр и стремится никого не оставить без внимания с помощью 17 сквозных ЦУР. В ней признается, что уважение всех прав человека, включая право на развитие, имеет важнейшее значение для построения более справедливого, инклюзивного и устойчивого мира

для всех. Несколько мандатариев выступали за включение прав человека в ЦУР с момента их создания. Кроме того, в соответствии с требованиями нескольких резолюций Совета по правам человека (СПЧ) или по собственной инициативе многие мандатарии использовали свои тематические доклады, отчеты о посещениях стран и другие мероприятия для поощрения и оказания помощи государствам, а также другим заинтересованным сторонам в осуществлении Повестки дня на период до 2030 года с использованием подхода, основанного на правах человека.

Договорные органы уже опробовали взаимодействие между правами человека и ЦУР и представили замечания относительно того, как их соответствующие договоры взаимодействуют с ЦУР. Комитет по правам ребенка, Комитет по правам трудящихся-мигрантов и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин являются лидерами в этом отношении. Как правило, договорные органы могут поднимать вопросы прав человека в контексте ЦУР при выступлении государств перед комитетами. Договорные органы могут также побуждать государства учитывать связь с конкретными документами и обязательствами в области прав человека в своих национальных планах действий и в процессе их осуществления. Так, например, Комитет КЛДЖ проявляет большой интерес к прогрессу, достигнутому государствами-участниками в реализации задачи 5.1 ЦУР (положить конец всем формам дискриминации в отношении всех женщин и девочек повсюду) и ее показателя 5.1.1 (существуют ли правовые рамки для поощрения, обеспечения соблюдения и мониторинга равенства и недискриминации по признаку пола). Деятельность Комитета также направлена на то, чтобы учесть результаты страновых обзоров Политического форума высокого уровня при подготовке его диалогов с государствами – участниками КЛДЖ.

Комитет КЛДЖ принял общие рекомендации № 33 о доступе женщин к правосудию и № 34 о правах женщин, проживающих в сельской местности. Комитет МПЭСКПЧ принял замечания общего порядка № 22 о праве на сексуаль-

ное и репродуктивное здоровье и № 23 о праве на справедливые и благоприятные условия труда.

В докладах тематических мандатов по правам человека, представленных на очередных сессиях ГА ООН, СПЧ и КПЧ, затрагиваются вопросы, связанные с гендерным равенством, и содержатся рекомендации для государств – членов ООН, гражданского общества и других заинтересованных сторон. Так, в докладах на сессиях ГА ООН Специальный докладчик в области культурных прав говорил о достижении гендерного равенства с помощью культурных прав, без воздействия фундаментализма и экстремизма (5.5.2); Специальный докладчик по правам инвалидов затрагивал проблемы девочек и молодых женщин с инвалидностью в связи с их сексуальным и репродуктивным здоровьем и правами (5.1 и 5.6), говорил о создании систем социальной защиты с учетом интересов инвалидов и их социальной интеграции; Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций полагает, что увеличение представительства женщин в процессе принятия решений на всех уровнях должно начинаться с расширения образовательных возможностей для девочек-подростков (5.5); Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций подчеркивал необходимость развития информационно-коммуникационных технологий для содействия расширению прав и возможностей женщин (5 b); Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов рассмотрел передовую практику гендерно-чувствительного миграционного законодательства и политики; Рабочая группа «Специалисты по людям африканского происхождения» затронула проблему реализации ЦУР в отношении женщин и девочек с альбинизмом¹.

¹ См.: SDG 5: Gender Equality // United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner for Human Rights. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/SDG5.pdf> (дата обращения: 01.06.2023).

Последние доклады 2022–2023 г. УВКПЧ и специальных докладчиков связаны с проблемой детских, ранних и принудительных браков, а также с исследованиями ситуаций с нарушениями прав человека в связи с обвинениями в колдовстве и ритуальных нападениях, а также стигматизацией. Так, в одном из докладов было отмечено, что в некоторых странах сохраняются подозрения в колдовстве и социальная изоляция женщин и девочек, обвиненных в колдовстве. Повышенному риску обвинений в колдовстве и системной дискриминации подвергаются женщины, не соответствующие гендерным стереотипам, такие как вдовы, бездетные или незамужние женщины. Другие маргинализированные группы включают пожилых женщин, женщин с ограниченными возможностями, матерей детей с альбинизмом, женщин из числа коренных народов, женщин, принадлежащих к меньшинствам и низшим кастам, женщин африканского происхождения и женщин различной сексуальной ориентации, гендерной идентичности, гендерного самовыражения и сексуальных характеристик. Женщины, заподозренные в колдовстве, подвергаются различным формам насилия, включая избиение, сожжение, изнасилование, нанесение увечий, погребение заживо и убийство. В связи с тяжелыми последствиями таких обвинений в некоторых странах для спасения и переселения женщин, которым угрожает связанное с колдовством насилие в их общинах, было предложено ввести в действие чрезвычайные процедуры¹.

Как отмечалось, ЦУР 5 предусматривает принятие и укрепление правовой базы для поощрения, обеспечения соблюдения и мониторинга равенства и недискриминации по признаку пола. Надежная правовая база для гендерного

¹ Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Исследование ситуации с нарушениями и ущемлениями прав человека, коренящимися во вредной практике, связанной с обвинениями в колдовстве и ритуальными нападениями, а также стигматизацией. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/007/88/PDF/G2300788.pdf?OpenElement> (дата обращения: 09.06.2023).

равенства действительно является важным компонентом защиты и продвижения прав человека женщин. Организация «Защитники международного развития» (A4ID) опубликовала юридическое руководство по ЦУР, в котором представлены основные наблюдения и комментарии рабочей группы по вопросам закрепления принципа равенства между мужчинами и женщинами в национальных конституциях. Одной из задач группы стало обсуждение с государствами и другими заинтересованными сторонами законов, приводящих к дискриминационным результатам. В ходе работы были выделены юридические препятствия и проблемы, возникающие при реализации ЦУР 5, которые можно разделить на четыре основные категории: явная дискриминация по закону; дискриминационное применение закона; дискриминационное воздействие закона; дискриминационное отсутствие закона.

Надежная правовая база для обеспечения гендерного равенства имеет решающее значение для защиты и продвижения прав женщин. Непрерывающееся существование давно устоявшихся культурных и традиционных практик, дискриминирующих женщин и девочек, является одним из основных юридических препятствий на пути к достижению ЦУР 5. Эти дискриминационные практики ограничивают прогресс в направлении гендерного равенства, и такие практики не изменились так быстро, как правовые и институциональные рамки. Современный международный контекст в отношении гендерного равенства представляет собой смешанную картину. В ряде стран мира консервативное лобби, рассматривая усилия по достижению гендерного равенства как угрозу «традиционным ценностям», яростно борется с прогрессом в области полового воспитания в школах, сексуальных и репродуктивных прав женщин и одновременно выступает против гендерного насилия¹.

¹ Legal Guide to the Sustainable Development Goals (SDGs). URL: https://www.yorku.ca/unsdgs/toolkit/wp-content/uploads/sites/617/2022/05/A4ID-SDG-Legal-Guide_SDG-5.pdf (дата обращения: 09.06.2023).

Для устранения препятствий на пути достижения прогресса в области прав женщин государства могут использовать диалог с договорными органами и их опыт для преодоления национальных пробелов в осуществлении ЦУР 5. Специальные докладчики сотрудничают непосредственно с государствами, в том числе путем посещения этих государств, и имеют четко определенную функцию для выявления передовых практик, а также проблем, когда повышение потенциала и техническая помощь со стороны ООН в области прав человека может быть полезной.

Контрольные вопросы:

1. Каким образом Повестка дня на период до 2030 года по реализации ЦУР может наиболее эффективно способствовать достижению гендерного равенства?
2. Какие органы и процедуры ООН занимаются продвижением гендерного равенства?
3. С какими ЦУР взаимодействует Цель 5?
4. Какие международные универсальные и региональные документы защищают гендерное равенство?
5. Укажите права человека, соответствующие ЦУР 5.

Литература

1. Абашидзе А.Х., Гончаренко О.К. «Гендер» в международном праве прав человека: теория и практика // Московский журнал международного права. 2022. № 2. С. 6–16.
2. Абашидзе А.Х., Клишас А.А. «Гендерные аспекты» и «традиционные ценности» через призму международного права прав человека // Гендерные аспекты и традиционные ценности в свете международного права: Материалы круглых столов 12 апреля и 10 октября 2014 г. в рамках XII ежегодной международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права», посвящённой памяти профессора И.П. Блищенко / под ред. А.Х. Абашидзе, Н.С. Семеновой, Е.В. Киселевой, Е.С. Алисиевич. М: Издательский дом «Покров ПРО», 2015. С. 131–142.

3. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml

4. Цели в области устойчивого развития. Цель 5: Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/gender-equality/>

5. Михалева Г. М. Гендерное равенство как цель устойчивого развития и ее реализация в России // Вестник РГГУ. Серия «Философия. Социология. Искусствоведение». 2022. № 1. Ч.3. С. 363–371.

6. Права человека и вызовы XXI века: учебное пособие / под ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2020.

7. Шведова Н. Гендерное равенство в приоритетах ООН // Международные процессы. 2020. Т. 18. № 2 (61). С. 31–47.

Глава 4
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА
К ПРАВОСУДИЮ ДЛЯ ВСЕХ.
ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

М.Л. Бельх

В силу статьи 10 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. «каждый человек для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом»¹.

В соответствии с пунктом 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. «все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, – при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уго-

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Международное публичное право: сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 460-464.

ловному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми»¹.

Обеспечение доступа к правосудию для всех является одной из базовых гарантий развития правового демократического общества и государства с высоким уровнем реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина. Ограниченность доступа к правосудию является одной из серьезных угроз для устойчивого развития². В рамках реализации Цели 16. 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 предусмотрена в том числе задача – содействовать верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию (16.3)³.

Конституционный суд РФ сформулировал ряд правовых позиций в рамках рассматриваемой проблематики, которые отражают важные аспекты доступа к правосудию.

Так, например, Конституционный суд РФ подчеркивал, что «право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам и одновременно выступает гарантией всех других прав и свобод, в силу статьи 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации оно не может быть ограничено ни при каких обстоятельствах. Право на судебную защиту предполагает конкретные гарантии эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости; из статьи 46

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16.12.1966). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 10.06.2023).

² URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/peace-justice/> (дата обращения: 10.06.2023).

³ URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/peace-justice/> (дата обращения: 10.06.2023).

Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 19 (часть 1), 47 (часть 1) и 123 (часть 3), закрепляющими равенство всех перед законом и судом, право каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, и принцип осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон, следует, что конституционное право на судебную защиту – это не только право на обращение в суд, но и возможность получения реальной судебной защиты в форме восстановления нарушенных прав и свобод в соответствии с законодательно закрепленными критериями, которые в нормативной форме (в виде общего правила) определяют, в каком суде и в какой процедуре подлежит рассмотрению конкретное дело, что позволяет суду (судье), сторонам, другим участникам процесса, а также иным заинтересованным лицам избежать правовой неопределенности в этом вопросе»¹.

Конституционный суд РФ подчеркивает, что «ценность права на судебную защиту как важнейшей конституционной гарантии всех других прав и свобод обусловлена особым местом судебной власти в системе разделения властей и ее прерогативами по осуществлению правосудия, определенными ст. 10, 11 (часть 1), 18, 118, 120 (часть 1), 125, 126 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Требование беспрепятственного доступа к правосудию, вытекающее из названных конституционных положений в нормативном единстве со ст. 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации, признается в качестве фундаментального и международным сообществом. Так, согласно Всеобщей декларации прав человека (ст. 8 и 10) и Международному пакту о гражданских и политических правах (пункт 1 ст. 14) каждый имеет право на справедливое и публичное (гласное) разбира-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.02.2006 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 336 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан К.А. Инешина, Н.С. Никонова и открытого акционерного общества «Нижнекамскнефтехим» // СПС «КонсультантПлюс».

тельство дела независимым, беспристрастным и компетентным судом, созданным на основании закона»¹.

Право на обращение в суд рассматривалось Конституционным судом РФ в рамках различных плоскостей. Конституционный суд РФ вынес ряд процессуальных правовых позиций по вопросам обращения в порядке конституционного судопроизводства, например, иностранных граждан и лиц без гражданства²; недееспособных лиц³; несовершеннолетних⁴; объединений граждан¹; и т.д.

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 31.01.2023 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 1, пункта 1 статьи 2 и пункта 2 статьи 138 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Н.Н. Налевой» // СПС «КонсультантПлюс».

² Процессуальная правовая позиция по вопросу обращения в Конституционный суд РФ иностранных граждан и лиц без гражданства сформулирована в деле «Гафура» (Постановление Конституционного суда РФ от 17.02.1998 № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СПС «КонсультантПлюс»).

³ Постановление Конституционного суда РФ от 27.02.2009 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатурова и М.А. Яшиной» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного суда РФ от 27.06.2012 № 15-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 29, пункта 2 статьи 31 и статьи 32 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.Б. Деловой» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Определение Конституционного суда РФ от 12.11.2008 № 909-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Т.В. Абрамовой, А.В. Макеевко и других на нарушение их конституционных прав и конституционных прав их несовершеннолетних детей Федеральным законом «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена», постановлением Правительства Российской Федерации «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена», а также приказами Министерства образования и науки Российской Федерации».

Конституционный суд РФ давал конституционно-правовую оценку особенностям реализации права на судебную защиту в рамках различных видов судопроизводства.

Так, например, рассматривая дела, связанные с особенностями реализации права на судебную защиту в уголовном судопроизводстве, Конституционный суд РФ анализировал вопросы, в частности, касающиеся разумного срока уголовного судопроизводства²; права на суд присяжных¹; право на

Федерации и Департамента образования города Москвы». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision17951.pdf> (дата обращения: 11.06.2023).

¹ См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 17.05.1995 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 12 Закона СССР от 9 октября 1989 года «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» (в редакции от 20 мая 1991 года) в части, запрещающей проведение забастовок работниками гражданской авиации, в связи с жалобой Профсоюза летного состава Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного суда РФ от 22.06.2009 № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)» // СПС «КонсультантПлюс»; и др.

² См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 13.01.2022 № 2-П «По делу о проверке конституционности части 7 статьи 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и части 5 статьи 250 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Филиппова» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного суда РФ от 18.07.2022 № 33-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 27 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и пункта «в» части первой статьи 78 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.А. Рудникова» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного суда РФ от 17 января 2023 г. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «РЕСО-Лизинг» на нарушение его конституционных прав частями первой и третьей статьи 115 и частью первой статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Россий-

помощь адвоката (защитника)²; презумпции невиновности;³
права не свидетельствовать против себя и родственников¹;

ской Федерации // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision664480.pdf> (дата обращения: 10.06.2023); Определение Конституционного суда РФ от 9 июня 2022 г. № 1448-О Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Халилова Евгения Игоревича на нарушение его конституционных прав пунктами 2 и 21 части первой статьи 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision615158.pdf> (дата обращения: 10.06.2023); и др.

¹ См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 27.09.2022 № 35-П «По делу о проверке конституционности частей первой, второй, пункта 1 части третьей статьи 56 и статьи 74 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина В.И. Борисова» // СПС «КонсультантПлюс»; и др.

² См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 17.07.2019 № 28-П «По делу о проверке конституционности статей 50 и 52 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю.Ю. Кавалерова» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного суда РФ от 17.12.2015 № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 7 части второй статьи 29, части четвертой статьи 165 и части первой статьи 182 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А.В. Баляна, М.С. Дзюбы и других» // СПС «КонсультантПлюс»; и др.

³ См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 22.05.2019 № 20-П «По делу о проверке конституционности пункта 2.1 части второй статьи 30 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ленинградского областного суда» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного суда РФ от 29 мая 2019 № 1219-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бохонова Александра Валериевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 47, статьей 75 и частями первой и третьей статьи 390 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision409770.pdf> (дата обращения: 10.06.2023); Определение Конституционного суда РФ от 29 мая 2019 № 1217-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Николаева Алексея Ивановича на нарушение его конституционных прав статьями 14, 15, 259 и частью второй статьи 281 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision409772.pdf>; Определение Конституционного суда РФ от 10.10.2019 № 2647-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Баранова Сергея Николаевича на нарушение его

права потерпевших от преступления на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба²; право на пересмотр приговора³; и др.

конституционных прав частью первой статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision433806.pdf> (дата обращения: 10.06.2023); и др.

¹ См., например: Определение Конституционного суда РФ от 13.04.2013 № 661-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шагиева Нурыяхмата Нурыхановича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 306 Уголовного кодекса Российской Федерации»; Определение Конституционного суда РФ от 24.10.2013 № 1604-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Орлашова Сергея Владимировича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 275 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision144659.pdf> (дата обращения: 10.06.2023); и др.

² См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 13.05.2021 № 18-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 131 и статьи 132 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также пункта 30 Положения о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением дела арбитражным судом, гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного суда Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Э.Р. Юровских» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного суда РФ от 28.04.2020 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15 и 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Музыка» // СПС «КонсультантПлюс»; и др.

³ См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 19.04.2022 № 16-П «По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 110 и статьи 389.2 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также Постановления Правительства Российской Федерации «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений» в связи с жалобой гражданки Н.И. Мургиной» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного суда РФ от 23.09.2021 № 41-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части первой статьи 135, статьи 401.6 и пункта 1 части второй статьи 401.10 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.П. Атрощенко» // СПС «КонсультантПлюс»; и др.

В рамках реализации права на судебную защиту в гражданском и арбитражном судопроизводстве Конституционный Суд РФ давал конституционно-правовую оценку принципам осуществления правосудия¹; вопросам предъявления иска² и подачи апелляционной жалобы¹; проблемам доказы-

¹ См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 27.02.2009 3 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатурова и М.А. Яшиной» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного суда РФ от 05.02.2007 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного суда РФ «По жалобе открытого акционерного общества «Омский каучук» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 21 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» от 10.11.2002 № 293-О. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision32249.pdf>; Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан А.Б. Михайлова, А.М. Микаеляна, А.Ю. Попова и А.В. Филобока на нарушение их конституционных прав рядом статей Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, Уголовного кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса РСФСР, Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации», а также Правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений, Правилами внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации и Инструкцией по работе специальных отделов (групп) исправительных колоний, воспитательных колоний и лечебных исправительных учреждений» от 20.04.2001 № 145-О. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30993.pdf>; и др.

² См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 19.07.2011 № 17-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 5 части первой статьи 244.6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.Ю. Какуе-

вания²; индексации присужденных денежных сумм³; судебным расходам⁴; особенностям производства в апелляционной инстанции¹; и др.

ва» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного суда РФ «О жалобе гражданина Тимонина Дмитрия Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134, статьей 248, частями первой и восьмой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 8.07.2004 № 238-О // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision32854.pdf> (дата обращения: 20.06.2023); и др.

¹ См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 21.04.2010 № 10-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 320, части второй статьи 327 и статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Е.В. Алейниковой и общества с ограниченной ответственностью «Три К» и запросами Норильского городского суда Красноярского края и Центрального районного суда города Читы» // СПС «КонсультантПлюс»; и др.

² См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 01.02.2022 № 4-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 1 статьи 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой публичного акционерного общества «Т Плюс» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного суда РФ от 10.03.2017 № 6-П «По делу о проверке конституционности статьи 15, пункта 1 статьи 1064, статьи 1072 и пункта 1 статьи 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.С. Аринушенко, Г.С. Бересневой и других» // СПС «КонсультантПлюс»; и др.

³ См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 22.07.2021 № 40-П «По делу о проверке конституционности статьи 183 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Республики Татарстан и жалобой гражданина В.В. Сторублевцева» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного суда РФ от 22.03.2012 № 542-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Павлова Александра Александровича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision96807.pdf> (дата обращения 14.06.2023); и др.

⁴ См., например: Определение Конституционного суда РФ от 10.11.2022 № 2943-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Махнач Натальи Александровны на нарушение ее конституционных прав

Применительно к особенностям реализации права на судебную защиту в административном судопроизводстве Конституционным судом РФ были выработаны правовые позиции по следующим вопросам: право на обращение в суд с административным иском¹; представление

положениями статьи 33340 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision646182.pdf> (дата обращения: 14.06.2023); Определение Конституционного суда РФ от 19.07.2012 № 1236-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Гавань-два» на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями статей 59, 61, 101, 110, 112 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статей 32, 40, 45 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» и статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации» (дата обращения: 14.06.2023); и др.

¹ См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 21.04.2010 № 10-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 320, части второй статьи 327 и статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Е.В. Алейниковой и общества с ограниченной ответственностью «Три К» и запросами Норильского городского суда Красноярского края и Центрального районного суда города Читы» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного суда РФ от 30.11.2012 № 29-П «По делу о проверке конституционности положений части пятой статьи 244.6 и части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Г. Круглова, А.В. Маргина, В.А. Мартынова и Ю.С. Шардыко» // СПС «КонсультантПлюс»; и др.

² См., например: Определение Конституционного суда РФ от 28.01.2016 № 109-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Данышина Сергея Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision223183.pdf> (дата обращения: 20.06.2023); Определение Конституционного суда РФ от 27.06.2017 № 1192-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шилина Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 128, частью 1 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, статьей 24 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федера-

сторон¹; пересмотр судебных актов в административном судопроизводстве². Так, в качестве примера можно привести Постановление от 31.01.2023 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 1, пункта 1 статьи 2 и пункта 2 статьи 138 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Н.Н. Налевой», где указывается, что «пропуск заинтересованным лицом установленного частью 4 статьи 198 АПК Российской Федерации срока не может служить безусловным (формальным) основанием для отказа в удовлетворении заявления о признании акта налогового органа об отказе в предоставлении из федерального бюджета субсидии в случае, если такой отказ ранее был обжалован в вышестоящий налоговый орган по правилам, предусмотренным Налоговым кодексом Российской Федерации, что повлекло истечение процессуального срока на обращение в суд»³.

ции» и пунктом 4 статьи 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision280100.pdf> (дата обращения: 20.06.2023); и др.

¹ См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 21.01.2019 № 6-П «По делу о проверке конституционности статьи 112 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан Н.А. Баланюк, Н.В. Лаврентьева, И.В. Попова и В.А. Чернышева» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного суда РФ от 11.02.2021 № 182-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Федеративной Республики Германия Рора Йоханнеса на нарушение его конституционных прав статьями 21 и 211 Закона Российской Федерации «О государственной тайне». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision517411.pdf> (дата обращения: 14.06.2023); и др.

² Определение Конституционного суда РФ от 23.07.2020 № 1666-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Калошина Евгения Анатольевича на нарушение его конституционных прав статьей 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision489555.pdf> (дата обращения: 14.06.2023); и др.

³ Пункт 4.1, абз. 3.

В отечественной юридической науке существуют различные подходы в вопросе о том, что включает в себя категория «доступ к правосудию»¹. Легальной дефиниции данного понятия нет в Российской Федерации. Существенное влияние на понимание данной категории внесла практика Европейского суда по правам человека².

Правовые позиции Конституционного суда РФ позволяют в различных аспектах рассмотреть данный вопрос. Конституционный суд РФ подчеркивает, что «государственная защита прав и свобод человека и гражданина, включая судебную защиту (статьи 45 и 46 Конституции Российской Федерации), предполагает не только право лица обратиться в суд, иной юрисдикционный орган, но и возможность эффективно пользоваться теми полномочиями участника (стороны) разбирательства, которые дает ему процессуальное законодательство»³.

Гарантии судебной защиты нарушенных прав, согласно правовой позиции Конституционного суда РФ, «должны

¹ См., например: Баранов С.В. Доступность суда как условие реализации конституционного права на судебную защиту в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Бородинова Т.Г. Актуальные проблемы обеспечения доступа к правосудию в уголовном судопроизводстве: научно-практическое пособие / Т. Г. Бородинова, И. А. Бабенко, И. В. Губко. Краснодар: ХОРС, 2018; Воскобитова Л.А. Процессуальное регулирование доступа граждан к правосудию в уголовном судопроизводстве // Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: год правоприменения: материалы Междунар. науч. практ. конф. М., 2004; Корпен А. С. Право на доступ к правосудию и механизмы его защиты в современном международном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019; и др.

² См., например: Совесть Европы в действии: 350 решений Европейского Суда по правам человека: компендиум практики Европейского Суда по правам человека / отв. ред. М. Т. Тимофеев, Н. М. Секретарева. М.: Ин-т права и публичной политики, 2019.

³ Постановление Конституционного суда РФ от 30.03.2021 № 9-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и части 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О.С. Яковенко» // СПС «Консультант Плюс».

носить всеобъемлющий характер, что вытекает из императива *justitia nemine neganda est* (нельзя никому отказывать в правосудии); соответственно, законодательное регулирование доступа к суду, включая определение условий и порядка реализации права на судебное обжалование решений и действий (или бездействия) органов и должностных лиц публичной власти, не должно отменять или умалять права и свободы человека и гражданина, возможные их ограничения должны быть соразмерными и обуславливаться необходимостью защиты конституционных ценностей, а нормативно установленные условия доступа к правосудию – с тем чтобы конституционные права и свободы были не иллюзорными, а реально действующими – обеспечивать осуществление своевременного, без неоправданных промедлений, судебного контроля за любыми влекущими нарушения прав, свобод и законных интересов граждан решениями и действиями (бездействием) субъектов публичной власти, притом что эффективный судебный контроль может быть как предварительным, так и последующим»¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что Конституционный суд РФ трактует понятие «доступ к правосудию» широко и подразумевает, что реальный эффективный доступ к правосудию предполагает гарантии его реализации на всех стадиях в рамках различных видов судопроизводства. Конституционный суд РФ акцентирует, что «государство обязано обеспечить реальный доступ к правосудию, полное осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной, тем более если она обеспечивает охраняемые государством достоинство личности, свободу и личную неприкосновенность, право на

¹ Определение Конституционного суда РФ от 18.07.2017 № 1447-О «По жалобе граждан Вишневого Бориса Лазаревича и Шапчица Павла Анатольевича на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 9 Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision280990.pdf> (дата обращения: 10.06.2023).

квалифицированную юридическую помощь и другие права и свободы»¹.

Контрольные вопросы:

1. В случае если гражданин признан недееспособным, вправе ли он (она) обращаться в Конституционный суд РФ? Были ли случаи подобного обращения в Конституционный суд РФ?

2. В каком решении Конституционный суд РФ разъясняет вопросы доступа к правосудию лиц, имеющих существенные нарушения функции зрения?

3. Приведите примеры обращения в Конституционный суд РФ иностранных граждан и лиц без гражданства. Вправе ли иностранное юридическое лицо обращаться в Конституционный суд РФ?

4. Оцените влияние и перспективы цифровизации на доступ к правосудию.

5. Каковы критерии допустимости для обращения с конституционной жалобой в Конституционный суд РФ?

Литература

1. Александрова З.К. Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавриата / отв. ред. М.С. Саликов. — 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023.

2. Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М.: Волтерс Клувер, 2006.

3. Концепция построения уголовного судопроизводства, обеспечивающего доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий (ГАС «Доступ к правосудию»): монография / отв. ред. Л.Н. Масленникова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023.

4. Переплеснина Е.М. Конституционные стандарты судебной защиты прав человека в России: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022.

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 20.01.2023 № 3-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.А. Саркисяна» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Судебная защита конституционных прав и свобод в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. Умновой И.А. М.: РГУП, 2017.

6. Чепурнова Н.М. Судебная защита в механизме гарантирования прав и свобод. Конституционно-правовой аспект: монография / Н.М. Чепурнова, Д.В. Белоусов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017.

7. Умнова-Конюхова И.А. Судебная защита личных прав и свобод в Российской Федерации: актуальные проблемы теории и практики: учебное пособие / И.А. Умнова-Конюхова, Е.Д. Костылева. М.: РГУП, 2022.

8. Жуйков В.М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М.: Статут, 2006.

9. Jane Henderson, Marina Belykh Addressing historic injustice in Russia. The case of child victims of political repression // State Crime Journal, volume 9 issue 2, 2021.

Глава 5
ПРАВООЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЦУР В РОССИИ

Т.Г. Мерзлякова
С.И. Глушкова

Речь идет о реализации ЦУР 16, где очевидный акцент делается на продолжении ограничения доступа к правосудию.

В полном виде ЦУР 16 содействует построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечения доступа к правосудию для всех и создания эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях.

Ведущими учреждениями, содействующими формированию открытого общества, эффективно работающими в России, в том числе в ходе реализации целей устойчивого развития, являются институты уполномоченных по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей. При этом во многих регионах уполномоченные по правам человека¹ являются центром, координирующим усилия и взаимодействие правозащитных государственных и негосударственных институтов.

¹ Институт омбудсмана впервые был создан в Швеции в 1809 году, им стал уполномоченный парламента, который принимал жалобы граждан на нарушения администрацией их прав. В настоящее время в мировой практике существует несколько различных моделей омбудсмана, например, Парламентский уполномоченный по делам администрации в Великобритании, Северной Ирландии, Шри-Ланке, медиатор во Франции, народный защитник в Испании, уполномоченные по правам человека в России и др. // Права человека: энциклопедический словарь / отв. ред. С.С. Алексеев. М.: Норма, 2018. С. 53.

Россия достаточно эффективно выполняет Цель 16 (16.а.1) о наличии независимых национальных правозащитных институтов. Так, еще в 2008 г. институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был официально аккредитован Глобальным альянсом национальных правозащитных организаций в качестве национального правозащитного учреждения, действующего в соответствии с Парижскими принципами¹.

Национальные правозащитные учреждения (далее – НПЗУ) имеют большое значение в поощрении и мониторинге эффективного осуществления международных правозащитных стандартов на национальном уровне. Среди задач, которые выполняют НПЗУ в каждом государстве, можно отметить следующие: 1) осуществление основных защитных функций, таких как защита от пыток и унижающего достоинство обращения; 2) поощрение верховенства права; 3) содействие эффективной работе парламентов, динамичных организаций гражданского общества и своевременно реагирующих СМИ; 4) обеспечение школьной системы программами обучения в области прав человека на всех уровнях; 5) содействие формированию общества, основанного на уважении универсальных прав человека. В целях обеспечения эффективности и получения признания международного сообщества НПЗУ должны соответствовать стандартам, изложенным в Парижских принципах утвержденных Генеральной Ассамблеей ООН в 1993 г. Глобальный альянс НПЗУ совместно с Управлением ООН по правам человека предоставляют членство и присваивают два статуса на основании критериев, изложенных в Парижских принципах².

На семьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи ООН (далее – ГА ООН), по итогам обсуждения пункта 72.б

¹ Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт. URL: <https://fedstat.ru/indicator/58807> (дата обращения: 10.10.2023).

² Управление ООН по правам человека и НПЗУ. Официальный сайт ООН. URL: <https://www.ohchr.org/ru/countries/nhri> (дата обращения: 10.10.2023).

Повестки дня «Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод» была принята Резолюция 75/186 от 16 декабря 2020 г. «Роль институтов омбудсмана и посредника в поощрении и защите прав человека, благого управления и верховенства права». В данной резолюции было отмечено:

1) роль и назначение институтов омбудсмана «заключается в поощрении и защите прав человека и основных свобод и содействии благому управлению и уважению верховенства права в качестве отдельной и дополнительной функции, а также в качестве неотъемлемой части всех других аспектов их работы»;

2) институты омбудсмана должны быть «самостоятельными и независимыми от исполнительной и судебной ветвей власти, правительственных учреждений или политических партий, чтобы быть в состоянии рассматривать все вопросы, относящиеся к сфере их компетенции, без реальной или предполагаемой угрозы для их процессуальных возможностей или эффективности и без опасения репрессий, запугивания или обвинений в любой форме, как в Интернете, так и в реальной жизни, которые могут угрожать их функционированию или физической безопасности и защищенности их должностных лиц»;

3) важно продолжать активную работу «глобальной сети омбудсменов, Международного института омбудсменов и тесное сотрудничество с активно действующими региональными ассоциациями и сетями омбудсменов и посредников, а именно Ассоциацией омбудсменов Средиземноморского региона, Иберо-американской федерацией омбудсменов, Ассоциацией омбудсменов и посредников франкоязычных стран, Азиатской ассоциацией омбудсменов, Африканской ассоциацией омбудсменов и посредников, Арабской сетью омбудсменов, Инициативой Европейской сети посредников, Тихоокеанским альянсом омбудсменов, Евразийским альян-

сом омбудсменов и другими активно действующими ассоциациями и сетями омбудсменов и посредников»¹.

Государствам – членам ООН в данной резолюции ГА ООН было рекомендовано:

1) обеспечить институты омбудсмана «необходимой конституционной и законодательной базой, а также государственной поддержкой и защитой, достаточными финансовыми ассигнованиями для удовлетворения кадровых и других бюджетных потребностей, широким мандатом, охватывающим все предоставляемые государством услуги, полномочиями, необходимыми для обеспечения того, чтобы они располагали нужными инструментами для выбора вопросов, решения проблем недобросовестного управления, тщательного расследования и информирования о результатах, и всеми другими надлежащими средствами, чтобы обеспечить эффективное и независимое выполнение ими своего мандата и упрочить легитимность и авторитетность их действий в качестве механизмов поощрения и защиты прав человека и содействия благому управлению и уважению верховенства права»;

2) принять соответствующие меры для того, чтобы при назначении омбудсмана обеспечивались полная независимость и признание, а также уважение государством институтов омбудсмана» и их работы².

Рассматривая содержание Цели устойчивого развития 16, надо отметить, что она предполагает не только функционирование правозащитных институтов, но и решение целого комплекса следующих задач: 1) значительно сократить распространенность всех форм насилия и уменьшить показатели смертности от этого явления во всем мире; 2) положить конец надругательствам, эксплуатации, торговле и всем фор-

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 75/186 от 16 декабря 2020 г. «Роль институтов омбудсмана и посредника в поощрении и защите прав человека, благого управления и верховенства права». Официальный сайт ООН. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/373/13/PDF/N2037313.pdf?OpenElement>. (дата обращения: 10.10.2023).

² Там же.

мам насилия и пыток в отношении детей; 3) содействовать верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию; 4) к 2030 г. значительно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, активизировать деятельность по обнаружению и возвращению похищенных активов и вести борьбу со всеми формами организованной преступности; 5) значительно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах; 6) создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях; 7) обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества; 8) расширить и активизировать участие развивающихся стран в деятельности органов глобального регулирования; 9) к 2030 г. обеспечить наличие у всех людей законных удостоверений личности, включая свидетельства о рождении; 10) обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями, а также: 16.a) укрепить соответствующие национальные учреждения, в том числе благодаря международному сотрудничеству, в целях наращивания на всех уровнях — в частности в развивающихся странах — потенциала в деле предотвращения насилия и борьбы с терроризмом и преступностью; 16.b) поощрять и проводить в жизнь недискриминационные законы и политику в интересах устойчивого развития¹.

Многие из этих задач по достижению Цели 16 решаются уполномоченными по правам человека во взаимодействии с органами государственной власти, местного самоуправления, представителями экспертного и бизнес-сообщества, гражданского общества.

В ходе работы Аналитического центра при Правительстве РФ, который координирует подготовку Добровольных

¹ Цели в области устойчивого развития. Официальный сайт ООН. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/peace-justice/> (дата обращения: 14.10.2023).

национальных обзоров по достижению целей устойчивого развития (ЦУР) в России, было отмечено, что важную роль в ходе реализации всех семнадцати ЦУР играет участие гражданского общества, бизнеса, неправительственных организаций, волонтеров и научного сообщества. Так, при подготовке Обзора в 2019–2020 гг. Аналитический центр взаимодействовал с Минэкономразвития, МИД России, Росстатом, другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями в рамках 17 тематических рабочих групп; после этой совместной работы, уже в июне 2020 г. Обзор был направлен в Секретариат ООН. В процессе подготовки Обзора были сделаны следующие выводы: 1) многие цели и задачи устойчивого развития в той или иной мере включены в основные стратегические и программные документы, принятые в России; 2) по каждой из ЦУР Россия в последние годы показывала позитивные результаты; 3) среди наиболее успешных были отмечены такие, как: ЦУР 1 «Ликвидация нищеты», ЦУР 4 «Качественное образование», ЦУР 8 «Достойная работа и экономический рост»; 4) однако в то же время есть задачи, для решения которых нужна активизация совместных усилий государства, бизнеса и общества¹.

Все ЦУР взаимосвязаны, и реализация одних (например, хорошее здоровье и благополучие) зачастую не возможна без достижения других (например, ликвидация голода и нищеты).

Правозащитная деятельность уполномоченных по правам человека направлена на реализацию всех целей устойчивого развития, а по многим обращениям заявителей в аппараты уполномоченных требуется решение проблем сразу по комплексу таких целей.

Так, Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге А.В. Шишлов, выступая летом 2021 г. на Летней

¹ Официальный сайт Аналитического центра при Правительстве РФ. URL: <https://ac.gov.ru/projects/project/dobrovolnyj-nacionalnyj-obzor-dostizeniacelej-ustojcivogo-razvitia-10> (дата обращения: 10.10.2023).

школе по правам человека в Казанском федеральном университете и представляя доклад о роли омбудсмена как гаранта дополнительной государственной защиты прав и свобод человека в достижении целей устойчивого развития, уделил особое внимание 16-й цели, отметив, что «цели устойчивого развития ставят задачи по разрешению проблемных вопросов в различных областях жизни, с которыми мы – уполномоченные сталкиваемся ежедневно. Это здравоохранение, социальная защита, образование и другие. Однако успешная реализация социальных, экономических, экологических и культурных прав невозможна без достижения 16-й цели – обеспечения гражданско-политических прав, и именно это должно быть приоритетной задачей уполномоченных»¹.

Анализируя создание и развитие Института уполномоченного по правам человека в России, надо отметить, что данный национальный правозащитный институт «представляет собой важное дополнение правообеспечительного механизма, действующего в демократическом правовом государстве»².

Основные направления деятельности уполномоченных по правам человека в контексте реализации ЦУР 16: правозащитное, правопросветительское, правозащитное.

Должность Уполномоченного по правам человека в РФ (далее – Уполномоченный) учреждена в соответствии с Конституцией РФ. Основные цели создания данного института: 1) обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан; 2) соблюдение и уважение прав и свобод граждан государственными органами, органами местного

¹ Цели устойчивого развития и миссию омбудсменов обсудили на VIII Летней школе прав человека в Казани // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. URL: https://upchspb.ru/news/tseli-ustoychivogo-razvitiya-i-missiyu-ombudsmenov-obsudili-na-viii-letney-shkole-prav-cheloveka-v-k/?sphrase_id=6067 (дата обращения 07.09.2023).

² Права человека: основные понятия, категории, институты: учебный словарь / под ред. А.П. Семитко, С.И. Глушковой. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2023. С. 136.

самоуправления и должностными лицами. Назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного находится в компетенции Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Уполномоченный «способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты» (ст.1). В своей деятельности Уполномоченный дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод (ст.3). Уполномоченный рассматривает жалобы граждан РФ и находящихся на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства (ст.15), «на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе» (п.1 ст.16)¹.

Региональный Уполномоченный назначается (избирается) на должность и освобождается от должности законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Деятельность данного института «дополняет существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Особенность правового статуса уполномоченного по правам человека в

¹ Федеральный Конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-фкз «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Официальный сайт СПС Гарант. URL: <https://base.garant.ru/10200006/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/> (дата обращения: 02.09.2023).

субъекте РФ состоит в том, что Уполномоченный является связующим звеном между гражданским обществом и властью в субъекте РФ, между гражданином и государством. Он выступает в качестве своеобразного посредника между ними, осуществляет мониторинг действий органов государственной власти с позиции соответствия принципам и нормам международного права в области прав человека, вырабатывает и предлагает органам публичной власти рекомендации по совершенствованию их деятельности, способствует распространению информации и правовому просвещению граждан по вопросам защиты прав и свобод человека»¹.

В эпоху стремительного развития цифровых технологий в развитии эффективного правозащитного диалога общества и государства большую роль играют правозащитные медиаресурсы, которые имеют образовательный потенциал и направлены на формирование правовой культуры, в том числе культуры прав человека. При этом в качестве приоритетов в деятельности уполномоченных и в процессе формирования правозащитных медиаресурсов учитываются следующие основные положения: общечеловеческие, гуманитарные и культурные ценности, понимание и продвижение ценности человеческой личности и уважение человеческого достоинства. Для полного отражения интересов всех социальных и профессиональных групп в гуманитарный диалог уполномоченные по правам человека, используя ресурсы правозащитной дипломатии, вовлекают, наряду с представителями органов государственной власти и гражданского общества, также и участников академического и педагогического сообщества, профсоюзных организаций и профессиональных объединений, субъекты общественного контроля.

Динамичность и эффективность работы уполномоченных по правам человека во многих направлениях обеспечивается взаимодействием и сотрудничеством как с органами

¹ Права человека: основные понятия, категории, институты: учебный словарь / под ред. А.П. Семитко, С.И. Глушковой. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2023. С. 136-137.

государственной власти, местного самоуправления, так и с институтами гражданского общества, действующими в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ведущими направлениями при разработке и совершенствовании уполномоченными правозащитных медиаресурсов являются вопросы соблюдения, обеспечения и защиты прав человека и гражданина, правового просвещения и образования в области прав человека, формирования и развития правовой культуры и культуры прав человека.

Целенаправленная деятельность по анализу российских и региональных правозащитных практик, формированию и продвижению правозащитных медиаресурсов регулярно ведется Уполномоченным по правам человека в РФ Т.Н. Москальковой. Уникальные медиаресурсы «Правозащитная карта России», «Библиотека Уполномоченного по правам человека в РФ», «Правозащитная мастерская», представленные на сайте российского омбудсмана, это мощные просветительские и образовательные цифровые ресурсы в сфере государственной правозащиты.

Одним из ярких показателей высокой эффективности правозащитной деятельности стало выступление на 546-м заседании Совета Федерации РФ 7 июня 2023 г. Уполномоченного по правам человека в РФ Т.Н. Москальковой, которая представила Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека за 2022 г.¹ Так, она отметила, что количество обращений к Уполномоченному в 2022 г. составило 79,4 тыс., из них более 77,6 тыс. – индивидуальные обращения. Число обращений к Уполномоченному в текущем 2023 г. (по состоянию на 1 июня) составило уже более 27 тыс.

Среди новых правозащитных направлений деятельности Т.Н. Москалькова отметила следующие: работу с обращениями членов семей и участников СВО, с гражданами,

¹ Т. Москалькова представила доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2022 год // Официальный сайт Совета Федерации РФ. URL: <http://council.gov.ru/events/news/145445/> (дата обращения: 10.10.2023).

призванными на военную службу в рамках частичной мобилизации, с эвакуированными гражданами, прибывающими из ДНР, ЛНР и Украины, оказание помощи соотечественникам. Она обратила внимание на то, что для эффективной работы по всем направлениям задействован широкий правозащитный инструментарий: круглосуточная горячая линия, интернет-приемная, мониторинговые группы, видеоконференц-связь, специальный рабочий чат, личные приемы и др. Уполномоченный и сотрудники его Аппарата посетили 138 пунктов временного размещения (ПВР) граждан в 40 субъектах РФ, совместно с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев уполномоченный посетила 35 ПВР в 11 регионах.

Анализируя итоги правозащитной деятельности в 2022 г., Уполномоченный по правам человека в РФ отметила следующее: адресная помощь была оказана более 13,7 тыс. граждан, восстановлены права 255 тыс. человек – по результатам реагирования на коллективные обращения.

Наряду с восстановлением нарушенных прав человека и гражданина, Уполномоченный по правам человека в РФ ведет большую правотворческую деятельность. Так, предложения Уполномоченного были учтены в 21 федеральном законе, принятом в 2022–2023 гг., в том числе об установлении ответственности за пытки, о деятельности общественных наблюдательных комиссий, о пробации, о гражданстве РФ.

В ходе правозащитной деятельности Уполномоченный по правам человека в РФ активно взаимодействовала в 2022 г. с международными организациями по следующим направлениям: содействие в возвращении на родину, воссоединении семей, в поиске пропавших без вести российских граждан; динамично функционировал Молодежный совет при Уполномоченном.

Наряду с этим Т.Н. Москалькова отметила, что среди важных направлений работы в 2022 г. были следующие: восстановление социальных и экономических прав граждан, постоянное взаимодействие с региональными уполномоченными, деятельность Всероссийского координационного сове-

та уполномоченных по правам человека, защита прав проживающих в домах престарелых и обеспечение прав человека в местах принудительного содержания.

Анализируя опыт взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ и региональных уполномоченных по правам человека, необходимо отметить постоянное активное сотрудничество омбудсменов по решению глобальных и локальных правовых и гуманитарных задач, совершенствованию российского законодательства и правоприменительной практики, развитию правозащитного диалога с органами государственной власти, местного самоуправления и институтами гражданского общества. Уникален опыт каждого регионального уполномоченного. Рассмотрим несколько примеров.

Так, Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге С.Ю. Агапитова, подводя правозащитные итоги 2022 г., отметила: «1) обращения к уполномоченному не только отражают актуальный запрос общества на решение тех или иных проблем, возникающих во взаимодействии с органами публичной власти, но и наряду с этим позволяют получить более полное представление о происходящих в городе социальных процессах; 2) в целях обеспечения права на обращение удобным и доступным способом Уполномоченным предусмотрены различные формы коммуникации с гражданами: рассмотрение письменных обращений, личные приемы, в том числе с выездом в учреждения, сервис «Вопрос-ответ» официального сайта, запросы в социальных сетях, консультации по телефону; 3) в 2022 г. 8482 гражданам предоставлены консультации или оказана помощь в решении возникающих вопросов; 4) поступило 3401 письменное обращение, из них 85 коллективных писем. Примечательно, что общее число граждан, подписавших коллективные обращения, составило 9271 человек. При этом сфера общественного интереса различных групп заявителей была связана с принятием Закона Санкт-Петербурга от 29.06.2022 № 444-59 «О внесении изменений в некоторые законы Санкт-Петербурга по вопросам комплексного развития территорий

в Санкт-Петербурге»; 5) 63,4% обращений поступило через специальную форму, размещенную на официальном сайте, и по электронной почте, 33,8% письменных обращений были направлены почтой России или переданы лично заявителями. Остальные поданы в рамках личного приема граждан специалистами, когда в ходе устной консультации выяснялось, что ситуация требует детального разбирательства и вмешательства со стороны Уполномоченного. Анализ динамики письменных обращений граждан показывает, что наибольшее их количество связано с вопросами пенсионного обеспечения, социальной защиты и здравоохранения (726 обращений)¹.

Как отметила С.Ю. Агапитова, в докладе Уполномоченного за 2022 г. появились нововведения – о работе Молодежного совета, о гласности в работе Уполномоченного. «Уверена, что объединив усилия, нам будет легче решать системные правозащитные проблемы. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Татьяна Москалькова называет такое взаимодействие синергией добра, которая не знает препятствий. Понятно, что наиболее эффективно права человека будут защищены только тогда, когда государство и общество, должностные лица и граждане научатся уважать, слушать и слышать друг друга. Впереди еще долгий и трудный путь. Но мы с коллегами по мере сил продолжаем содействовать движению в этом направлении – выступать в роли посредников в разрешении конфликтов, переводить противостояние в диалог и снижать градус напряженности». В 2022 г. Институту Санкт-Петербургского уполномоченного по правам человека исполнилось 15 лет. «За это время он помог десяткам тысяч людей защитить права и человеческое достоинство, поверить в справедливость. Его востребован-

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2022 год. Санкт-Петербург, 2023 г. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. URL: https://upchspb.ru/doklady-upolnomochennogo/DOKLAD_UPPCH_2022.pdf (дата обращения: 12.10.2023).

ность постоянно растет, что является одним из основных показателей доверия граждан и эффективности нашей с коллегами правозащитной работы»¹.

Работа по жалобе Александра Г.: к Уполномоченному обратился Александр Г. с жалобой на действия ОПФ: на отказ в назначении страховой пенсии по старости в связи с отсутствием необходимого страхового стажа – 42 года. Из письма ОПФ следовало, что решение об отказе было принято 18.02.2021. При расчете стажа, необходимого для назначения пенсии, не хватило 11 дней – в эти дни, по сведениям работодателя, в Александр Г. находился в отпуске за свой счет. Однако он утверждал, что в этот период болел ковидом и находился на больничном. Откорректированные сведения о временной нетрудоспособности заявителя были предоставлены в ОПФ страхователем только 07.02.2022. Учитывая, что заявитель не несет ответственности за своевременную передачу сведений в ОПФ работодателем, Уполномоченный обратилась в прокуратуру Красногвардейского района с просьбой провести проверку правомерности вынесенного ОПФ решения об отказе в назначении пенсии с первоначальной даты подачи заявления. Только после этого 11 дней болезни Александра Г. учли в страховой стаж и назначили пенсию с момента возникновения права.

Работа по коллективному обращению: к Уполномоченному обратились представители общественных объединений инвалидов и участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС по вопросу организации выплаты компенсации, так как до 1 января 2022 г. предоставление компенсации осуществлялось ежегодно на основании заявления, поданного гражданином единожды (в заявлении было указано «прошу выплачивать компенсацию ежегодно»). Такое решение

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2022 г. Санкт-Петербург, 2023 г. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. URL: https://upchspb.ru/doklady-upolnomochennogo/DOKLAD_UPPCH_2022.pdf (дата обращения: 12.10.2023).

было принято органами государственной власти Санкт-Петербурга с учетом пожеланий чернобыльцев, которые указывали на то, что по возрасту и состоянию здоровья не могут ежегодно посещать государственные органы в целях подачи заявлений. При этом в случае пропуска срока подачи заявления в календарном году право на компенсацию за предыдущий год не восстанавливается. После передачи полномочий по предоставлению компенсации ОПФ чернобыльцы вновь столкнулись с необходимостью обращаться за компенсацией с заявлением и пакетом документов каждый календарный год. Омбудсмен обратилась в Минтруд России с просьбой внести изменения в федеральное законодательство в части отмены для указанной категории чернобыльцев необходимости ежегодной подачи заявлений на выплату компенсации.

О Молодежном совете. Задача сформировать Молодежный совет (далее – Совет) была поставлена Уполномоченным перед своим аппаратом практически сразу после вступления на должность. На решение создать молодежную структуру безусловно повлияла тенденция образования молодежных советов при государственных органах в субъектах РФ, в том числе при федеральном и региональных уполномоченных по правам человека, на фоне принятия в декабре 2020 года Федерального закона «О молодежной политике в Российской Федерации». Новизна идеи Уполномоченного заключалась в том, чтобы сформировать орган, который в своей практической деятельности руководствовался прежде всего законом об уполномоченном, т.е. работал по направлениям правозащитной деятельности так, как это делает омбудсмен и ее аппарат. 5 апреля 2022 г. Уполномоченный утвердила Положение о Молодежном совете. Изначально в состав Совета вошли 24 человека, по состоянию на 23.02.2023 в Совете 18 человек. 18 октября 2022 г. Совет открыл телеграм-канал «МС_Питер». Совет работает по нескольким направлениям: социологические исследования, встречи с представителями органов государственной власти, местного самоуправления и институтов гражданского общества, право-

вое просвещение, адресная помощь, молодежные просветительские интенсивы и др.¹

Правозащитная деятельность уполномоченных по правам человека свидетельствует о том, что во многих регионах заявители из года в год жалуются прежде всего на нарушение социальных прав.

Так, в ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзляковой за 2022 г. (в год 25-летия данного правозащитного института в регионе) было отмечено следующее²: 1) почти четвертая часть (22,25 %) всех поступивших жалоб связана с нарушениями социальных прав граждан, из них 10,8 % обращений – по поводу нарушений жилищного законодательства; 2) 3,4 % обратившихся к Уполномоченному заявили о нарушении экономических прав (большая часть таких обращений связана с вопросами землепользования, финансовой безопасности, налогообложения и кредитования); 3) по сравнению с 2021 г. наблюдалось снижение числа обращений по вопросам деятельности правоохранительных органов, их количество составило в 2022 г. 4,9 % (7,9 %), что объясняется усилением внутриведомственного контроля, а также прокурорского надзора за органами полиции; 4) с 2,3 до 1,2 % уменьшилось количество вопросов, касающихся нарушения права на образование, что обусловлено улучшением работы онлайн-платформ для записи в школы и детские сады, а также возвращением образовательных учреждений с дистантного на очное

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2022 г. Санкт-Петербург, 2023 г. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. URL: https://upchspb.ru/doklady-upolnomochennogo/DOKLAD_UPPCH_2022.pdf (дата обращения: 12.10.2023).

² Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. 2022 г. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. URL: https://ombudsman.midural.ru/uploads/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4_%D0%9C%D0%B5%D1%80%D0%B7%D0%BB%D1%8F%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9_%D0%A2.%D0%93._2022.pdf (дата обращения: 12.10.2023).

обучение; 5) в 2022 г. к Уполномоченному по правам человека, сотрудникам рабочего аппарата Уполномоченного, адвокатам и профессиональным юристам, ведущим бесплатный приём населения на основании договоров о сотрудничестве, по горячей телефонной линии, созданной в связи с обращениями о нарушениях во время проведения частичной мобилизации в Свердловской области и в Комиссию по вопросам помилования, образованную на территории Свердловской области, обратились 48 294 человека.

Одной из острых проблем, которая последние годы достаточно часто была и остается на повестке дня уполномоченных, является оказание содействия гражданам, пострадавшим от мошеннических действий. Так, выступая на заседании Экспертного совета по защите прав потребителей финансовых услуг Банка России, 19 июля 2022 г. Уполномоченный по правам человека Т.Г. Мерзлякова сообщила, что, по данным МВД Свердловской области, раскрывается только одна треть цифровых преступлений в финансовой сфере, при этом обманутым гражданам возвращают не более 10 % похищенных денежных средств. Актуальны проблемы предотвращения финансового мошенничества, восстановления нарушенных прав граждан, проблемы невольных участников финансовых пирамид, остается много вопросов, связанных с деятельностью микрофинансовых организаций и кредитных потребительских кооперативов. В настоящее время ведётся серьёзная работа по пресечению организации и деятельности новых финансовых пирамид, но пока ещё не завершена работа с теми, кто пострадал от деятельности старых.

В современной России необходимо осмысление процессов, происходящих во многих сферах, в том числе в сфере рынка труда и занятости населения. Снижение рисков и предотвращение возможных негативных последствий для человека, возникающих вследствие изменяющейся внутренней и внешней среды, – одна из важнейших задач. В контексте поправок к Конституции РФ, внесённых в 2020 г., региональными уполномоченными проводится большая работа по совершенствованию государственных гарантий трудовых прав

граждан. Вступили в силу положения законодательства, регулирующие дистанционный труд, получили дополнительную поддержку права работников с инвалидностью, а также работников, ухаживающих за инвалидами, и работников с детьми. Право брать отпуск в любое время предоставлено сотрудникам, имеющим трёх и более детей в возрасте до 18 лет, увеличен размер МРОТ.

Однако, как показывает практика Уполномоченного по правам человека в Свердловской области и ряда других региональных уполномоченных, нарушения трудовых прав работников носят распространённый характер и выражаются в самых разных формах: невыплата либо несвоевременная выплата заработной платы, необеспечение безопасных условий труда, использование труда работника без официального оформления трудовых отношений, с выплатой заработной платы в конверте и другие нарушения. Необходимо поддержание трудоспособности работников путём внедрения системных мер по охране их здоровья не только на производстве, но и вне трудовой деятельности; а также важно развитие компенсаторных гарантий реализации права на вознаграждение за труд. Внедрение цифровых технологий в сферу труда также является злободневной темой и требует глубоких научно-теоретических исследований для последующего внедрения их в практическую деятельность.

В 2022–2023 гг. региональными уполномоченными по правам человека была продолжена работа по одному из ключевых направлений по защите прав людей с инвалидностью – доступность среды в месте проживания. Так, в январе 2022 г. Уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзлякова представила органам государственной и муниципальной власти специальный доклад «Право людей с инвалидностью на доступную среду в месте проживания. Мониторинг ситуации в Свердловской области» о проблеме непригодности квартир, в которых проживают люди с инвалидностью, и общего имущества дома (входные группы, лестничные площадки) для передвижения маломобильных людей – инвалидов-колясочников. Для выявления жи-

лых помещений, не отвечающих требованиям доступности, и их последующего приспособления к потребностям людей с инвалидностью на основании Постановления Правительства РФ от 09.07.2016 № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учётом потребностей инвалидов» предусмотрено наделение комиссий соответствующего уровня полномочиями по обследованию общего имущества и жилья инвалида. На муниципальные комиссии возложено обследование жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, входящих в состав муниципального жилого фонда, а также частного жилого фонда. При этом в работе с обращениями граждан по вопросу доступной среды в месте проживания Уполномоченным выявлена проблема необеспечения инвалидам и лицам, оказывающим им помощь, доступа к чёткой и полной информации о порядке обращения в муниципальную комиссию. Уполномоченным при проведении проверок по обращениям также было отмечено отсутствие простой и ясной информации в открытом доступе о порядке деятельности комиссий и о результатах их работы по обследованию жилых помещений. Результаты проведённого Уполномоченным Т.Г. Мерзляковой мониторинга о проблемах доступа к информации о работе комиссий подробно представлены в специальном докладе, даны рекомендации Уполномоченного администрациям муниципальных образований и Министерства социальной политики Свердловской области.

Надо отметить, что потребность у граждан в дистанционном получении информации (без личного обращения и посещения учреждения) возросла в последние два года в связи с пандемией. При этом обеспечение беспрепятственного доступа к информации для людей с инвалидностью требует особого внимания со стороны органов публичной власти, ведь доступ к информации является важнейшим фактором равного включения людей с инвалидностью в общество.

От грамотной организации доступа к информации и его ориентирования на потребности инвалидов зависит возмож-

ность компенсировать имеющиеся в обществе барьеры и ограничения и сделать жизнь инвалидов более качественной и комфортной.

Важны все критерии доступности информации: информация должна предоставляться в формах, доступных людям с ограниченными возможностями восприятия (нарушения зрения, слуха, когнитивных способностей). Кроме того, важно и разнообразие каналов распространения информации, а также временной промежуток, в который человек с инвалидностью может найти необходимую ему информацию.

Обращение за информацией в государственные или муниципальные органы и учреждения по электронной почте или через сайт в сети Интернет может быть неактуальным для людей с серьёзными нарушениями функции зрения. При этом, как указывают заявители, работа call-центров многих учреждений здравоохранения, горячих линий министерств и ведомств, консультационных центров, а также и коммерческих структур не удовлетворяет требованиям доступности. По поступившим жалобам Уполномоченным направляются обращения в государственные и частные организации и учреждения с предложениями принять меры по оптимизации работы call-центров и организации работы специалистов, связанных с телефонным информированием и записью на приём.

В 2022 г. по сравнению с двумя предыдущими годами значительно сократилось количество обращений, требующих срочного вмешательства Уполномоченного Т.Г. Мерзляковой в связи с проблемами доступа к амбулаторной и стационарной помощи из-за роста заболеваемости COVID-19. При этом в сфере охраны здоровья в российских регионах появились новые вызовы – вопросы импортозамещения и неизбежные проблемы с организацией обеспечения необходимого количества и качества лекарственных препаратов и средств медицинского назначения, а также медицинского оборудования. Территориальная доступность первичной медицинской помощи – по-прежнему актуальный вопрос для жителей небольших населённых пунктов и отдалённых тер-

риторий Свердловской области; данные проблемы имеются и в других регионах.

Жилищно-коммунальная проблематика в обращениях граждан к Уполномоченному по правам человека как в Свердловской области, так и во многих российских регионах по сравнению с 2021 г. осталась прежней. Традиционно жители Свердловской области обращались за содействием в подключении домов к газопроводу, жаловались на нарушение газоснабжающей организацией в одностороннем порядке условий договора в части срока по подключению (технологическому присоединению) и пуску газа. В нашей стране программа льготной газификации реализуется по поручению Президента Российской Федерации В. В. Путина. 18 октября 2021 года вступили в силу федеральные нормативные акты, регламентирующие порядок бесплатной газификации частных жилых домов, находящихся на территории газифицированных населённых пунктов.

Формирование и реализация данной программы, как и ряда других – результат долголетнего и эффективного взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ, региональных уполномоченных по правам человека с органами государственной власти, местного самоуправления и институтами гражданского общества по соблюдению, обеспечению и защите прав человека и гражданина.

В 2022–2023 гг. Уполномоченному по правам человека в Свердловской области, и другим региональным уполномоченным продолжали поступать жалобы на ненадлежащую работу управляющих компаний, товариществ собственников жилья, товариществ собственников недвижимости и потребительских кооперативов, осуществляющих свою деятельность на территории Свердловской области.

В Свердловской области и в ряде других субъектов РФ органами государственной власти во взаимодействии с региональными уполномоченными по правам человека немало сделано для обеспечения жителей региона чистой питьевой водой. Свердловская область, в частности, входит в число 26 регионов страны, где реализуется федеральная программа

«Чистая вода», в её рамках к 2024 г. 79,2 % свердловчан должны быть обеспечены качественной питьевой водой из централизованных источников водоснабжения. Новые комплексы водоочистки уже запущены в Верхней Туре, Киров-граде, Ревде и других муниципалитетах.

Ликвидация накопленного вреда окружающей среде является одним из условий улучшения качества окружающей среды, комфортной и безопасной среды для жизни. Объектами накопленного экологического ущерба считаются загрязнённые территории, в том числе бесхозные территории, образованные в результате прошлой хозяйственной деятельности, а также объекты размещения отходов и иные объекты (здания, сооружения, загрязнённые земельные участки), вокруг которых сформировалось загрязнение или которые сами являются загрязнёнными. Существование таких объектов чревато серьёзными негативными последствиями для природной среды и населения.

По замыслу законодателя работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде должны проводиться исключительно на объектах, включённых в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде (п. 1 ст. 80.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Однако формирование такого реестра идёт крайне медленно, в связи с чем запаздывает и организация органами государственной власти, органами местного самоуправления работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Поведению сторон в экологических конфликтах традиционно уделяется внимание в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека Свердловской области, мощного промышленного региона. Позиция Уполномоченного в урегулировании таких зон напряжения была давно и чётко сформулирована: необходимо использовать возможности переговорных площадок с участием представителей бизнеса, органов публичной власти, институтов гражданского общества, применять процедуры медиационного характера. Всё это приводит к пониманию истоков возникшего конфликта, снижает остроту противостояния, помогает увидеть перспек-

тивы выхода из сложной ситуации, найти взаимоприемлемые решения.

В 2022 г. в адрес Уполномоченного по правам человека в Свердловской области поступали обращения, в которых заявители сообщали о сложных ситуациях, возникших в связи с намерением власти и бизнеса осваивать площадки для добычи полезных ископаемых и строительства промышленных объектов.

Без общественных экологических объединений уже трудно представить обсуждение проблем охраны окружающей среды в регионе, увидеть общую картину состояния экологических прав, проводить медиационные процедуры, заниматься экологическим просвещением и экологическим воспитанием населения. Экологи-общественники проводят собственные расследования по фактам экологических правонарушений, направляют запросы в надзорные органы, собирают необходимые материалы и проводят общественные экспертизы проектов, влияющих на экологическую безопасность.

Экологическое взаимодействие Уполномоченного и институтов гражданского общества. Так, региональное общественное экологическое движение «Зелёный фронт» на протяжении нескольких лет участвует в общественном контроле в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами, проводит среди населения разъяснительную работу о сути реформы в сфере обращения с ТКО. В рамках исполнения мероприятий, предусмотренных программой «Чистая Россия. Свердловская область. 2020», движение «Зелёный фронт» проводило выездные проверки по поступавшим от населения сигналам о несанкционированном размещении отходов хозяйствующими субъектами и гражданами. Благодаря активной позиции «Зелёного фронта» получила широкий общественный резонанс ситуация с размещением отходов производства и потребления на Сибирском тракте рядом с посёлком Кольцово (Екатеринбург). На счету у общественного движения проверки и общественные экспертизы полигонов ТКО в городах Полевском и Асбесте. Уже не один год в сфе-

ре внимания экологов-общественников находится Северский пруд, загрязнению которого способствовали Северский трубный завод и Полевской криолитовый завод, уже прекративший существование. Конфедерация общественных объединений, созданная в 2019 г. по инициативе и при содействии Уполномоченного по правам человека и «Зелёного фронта», объединяет представителей Окружной гильдии экологов и других некоммерческих организаций.

Продолжает работу общественное экологическое объединение «Экоправо», которое создавалось для экологического просвещения населения, но позднее стало инициатором проведения проверок состояния атмосферного воздуха и водных объектов в Нижнем Тагиле, несанкционированных свалок опасных отходов. Когда жители городских или сельских поселений сталкиваются с трудностями в получении сведений о планируемом размещении промышленного объекта, добывающего предприятия, полигона ТКО, тогда экологи-общественники активно подключаются и начинают бить тревогу, требуя раскрытия информации о воздействии таких объектов на окружающую среду и человека. Уполномоченный по правам человека в Свердловской области отмечает высокую активность экологических объединений и движений. Среди надёжных партнёров Уполномоченного особое место занимает Общественная палата Свердловской области, которая помогает выстроить открытый и честный диалог власти и гражданского общества с целью решения сложных экологических проблем для защиты конституционных прав граждан.

Проблемы с достижением взаимопонимания возникают во многих сферах жизнедеятельности, и в таких случаях нужна поддержка опытных медиаторов. Конфликтные ситуации возникают в различных сферах социального взаимодействия: в организациях торговли, учреждениях культуры и социального обслуживания, образовательных организациях, офисах силовых ведомств, государственных и муниципальных организациях. Чтобы сформировать культуру бесконфликтного общения, требуется не только желание и понима-

ние такой необходимости, но и ресурсное обеспечение, заключающееся в наличии грамотно, в рамках единого стандарта подготовленных специалистов и, соответственно, хорошо отлаженной системы подготовки кадров, мониторинга и управления. Именно поэтому Уполномоченный по правам человека в Свердловской области, а также и ряд других региональных уполномоченных активно помогают становлению служб примирения в нашей области.

В 2021/22 учебном году службами примирения образовательных организаций Свердловской области было проведено 2 565 восстановительных программ – в два раза больше, чем в предыдущем учебном году. Школьные службы примирения активно привлекаются к профилактическим мероприятиям, просветительской деятельности. Последовательно ведётся работа по созданию территориальных служб медиации с опорой на первичное звено – школьные службы примирения. В 2022 г. в Свердловской области функционируют, правда, с разной степенью эффективности, 24 территориальные службы. В настоящее время вопрос количественных показателей в каждой образовательной организации практически достигнут, но остаются следующие проблемы: нет единого понимания и разделения функций школьной службы примирения (ШСП) и конфликтной комиссии, не везде есть понимание профилактической функции ШСП, где-то эти службы внедряются формально. В ряде муниципалитетов имеется положительный опыт деятельности территориальных служб примирения, но это тоже пока единичные случаи (19 территорий). Остаются неурегулированными вопросы административной принадлежности, координации деятельности, межведомственного взаимодействия.

Министерство социальной политики Свердловской области совместно с АНО ОСУГ «Уральский центр медиации» с 2018 г. реализует проекты в сфере социальной защиты населения с использованием технологий восстановительной медиации в социальной реабилитации детей, находящихся в социально опасном положении, в том числе детей, находя-

щихся в конфликте с законом, а с 2022 г. – женщин и детей, подвергшихся насилию.

Современный этап развития общества характеризуется усложнением общественных отношений, влекущих увеличение правовых споров, в которых участвуют граждане, юридические лица. Традиционное состязательное разрешение споров в суде приводит к значительным потерям сторонами сил, времени и средств, а итоговое судебное решение, как правило, не устраивает как минимум одну сторону спора, что влечет трудности при его исполнении. Наиболее ценным выходом при разрешении конфликта является процедура медиации, примирения сторон. В Берёзовском городском суде одним из основополагающих принципов работы является применение примирительных процедур при разрешении спора. Исходя из этого в суде на постоянной основе функционирует комната примирения. Так, 11 февраля 2020 г. Берёзовским городским судом заключено соглашение с АНО ОСУГ «Уральский центр медиации», во исполнение которого медиаторы еженедельно по средам осуществляют дежурство в комнате примирения. Согласно статистике, за 2020 г. процедура медиации применялась по 37 делам (33 гражданским, 4 уголовным), в 2021 г. – по 52 делам (41 гражданскому, 10 уголовным, одному административному), за девять месяцев 2022 г. – по 91 делу (87 гражданским, 4 уголовным). Активно применяется медиация при разрешении гражданских дел, особенно в сфере семейных правоотношений. Применение медиации в разрешении семейных споров предполагает достижение компромиссов по вопросам, с кем будет проживать ребёнок после развода, как будет осуществляться его воспитание и содержание родителем. Медиация заменяет длительные судебные тяжбы. А самое главное – достигнув соглашения, стороны стремятся исполнить его в добровольном порядке. Уполномоченный по правам человека в Свердловской области считает, что по семейным спорам необходимо законодательно закрепить обязательное прохождение процедуры медиации. В уголовном процессе также ведётся работа по применению процедуры медиации, уже имеется

положительный опыт при прекращении уголовных дел за примирением сторон.

В 2022 г. продолжилась работа региональных уполномоченных по правам человека с университетами по развитию и поддержке образовательных программ, связанных с вопросами реализации и защиты прав человека. Так, в ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Свердловской области отмечается, что основная цель в этом направлении – привлекать к участию в своих просветительских и исследовательских проектах студентов и преподавателей вузов, а также поддерживать научные и практические инициативы студентов по актуальным вопросам реализации и защиты конституционных прав и свобод, с тем чтобы будущие государственные и муниципальные служащие, юристы, преподаватели, журналисты, экономисты учились ориентировать свою работу на человека, его права и интересы. Важными направлениями совместной работы Уполномоченного с УрФУ, Гуманитарным университетом, УрГЮУ им. В.Ф. Яковлева являются такие, как: практика магистрантов, обучающихся по магистерской программе Консорциума вузов России, при поддержке Управления Верховного комиссара по правам человека ООН и Министерства иностранных дел; регулярные встречи Уполномоченного со студентами; совместные исследовательские проекты по вопросам обеспечения и защиты прав человека со Школой государственного управления и предпринимательства УрФУ. В 2022 г. Летняя школа по правам человека Консорциума проходила в Екатеринбурге на площадке Правительства Свердловской области, её организатором выступил Уральский государственный юридический университет. Летняя школа была посвящена целям устойчивого развития ООН и глобальным вызовам и включала следующие тематические кластеры: «Бизнес и права человека», «Право на чистую окружающую среду» и «Право на здоровье». С 2005 г. действует и с каждым годом дополняется новыми мероприятиями областная программа правового просвещения, которую совместно реализуют Уполномоченный по правам человека в Свердловской

области, Центр правового просвещения и прав человека, юридический факультет Гуманитарного университета, Ассоциация преподавателей права Свердловской области «Правовое образование – XXI век». Среди мероприятий программы – областные олимпиады, конкурсы, Алексеевские правовые школы, конференции по правам человека.

Уполномоченным по правам человека в Свердловской области ведется системная работа по правовому просвещению лиц с инвалидностью. В 2022 г. эта работа организована в рамках социально значимого проекта «Ваш помощник. Социально-правовая поддержка лиц с инвалидностью», поддержанного Фондом президентских грантов и Министерством социальной политики Свердловской области. Проект реализует общественная организация «Пеликан» совместно со Свердловским региональным отделением Всероссийского общества глухих и при поддержке Уполномоченного по правам человека. В рамках проекта действует общественная приёмная по правам человека, где в течение года еженедельно проводились приёмы по юридически значимым вопросам для граждан с инвалидностью. Всего за год бесплатное консультирование по правовым вопросам получили 260 граждан. Отдельным направлением правовой помощи в общественной приёмной Уполномоченного стало сопровождение лиц с инвалидностью в судебном процессе.

Современное общество остро нуждается в способности граждан конструктивно взаимодействовать. Правозащитная деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ и региональных уполномоченных направлена на формирование и достижение такого конструктивного взаимодействия в рамках ЦУР 16 для соблюдения, обеспечения и защиты прав человека и гражданина, создания открытого общества, функционирования эффективных государственных и негосударственных институтов, правозащитных цифровых ресурсов.

Контрольные вопросы:

1. В каких случаях гражданин РФ может обратиться к Уполномоченному по правам человека в РФ, к региональным уполномоченным по правам человека? Каков порядок рассмотрения обращений заявителей?

2. Могут ли обратиться к Уполномоченному по правам человека в РФ и региональным уполномоченным по правам человека иностранные граждане и лица без гражданства? Каков порядок рассмотрения обращений таких заявителей?

3. Приведите примеры обращения к Уполномоченному по правам человека в РФ, региональным уполномоченным по правам человека граждан РФ по вопросам соблюдения, обеспечения и защиты личных, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод.

4. Какова роль Уполномоченного по правам человека в РФ, региональных уполномоченных по правам человека в правовой защите и обеспечении правовой безопасности граждан?

Литература

1. Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2022 год. Санкт-Петербург, 2023 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге https://upchspb.ru/doklady-upolnomochennogo/DOKLAD_UPPCH_2022.pdf.

2. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2022 год. Официальный сайт Государственной Думы РФ. URL: <http://duma.gov.ru/media/files/ronHADcFrsRijb2DjdFGBSQmQKHj6mMY.pdf>

3. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. 2022 год. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. URL: https://ombudsman.midural.ru/uploads/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4_%D0%9C%D0%B5%D1%80%D0%B7%D0%BB%D1%8F%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9_%D0%A2.%D0%93._2022.pdf.

4. Права человека: энциклопедический словарь / отв. ред. С.С. Алексеев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018.

5. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 75/186 от 16 декабря 2020 года «Роль институтов омбудсмена и посредника в поощрении и защите прав человека, благого управления и верховенства права». Официальный сайт ООН. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/373/13/PDF/N2037313.pdf?OpenElement>

6. Управление ООН по правам человека и НПЗУ. Официальный сайт ООН. URL: <https://www.ohchr.org/ru/countries/nhri> (дата обращения 10 октября 2023).

7. Права человека: основные понятия, категории, институты: учебный словарь / под ред. А.П. Семитко, С.И. Глушковой. Екатеринбург, Гуманитарный университет, 2023.

Глава 6

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.С. Домченко

Цели в области устойчивого развития (далее – ЦУР), опираясь на триединство социальных, экономических и экологических (природоресурсных и природоохранных) начал, представляют собой взаимосвязанные проектно-плановые тезисы о достижении лучшего и более устойчивого будущего, своеобразные призывы к действию, обращенные к каждому отдельно взятому государству и ко всему мировому сообществу в целом.

Будучи воспринятыми в качестве рамки для преобразующей деятельности государств, ЦУР становятся ценностно-целевыми ориентирами соответствующих национальных (государственных) правопорядков, находят отражение в действующем законодательстве в виде программных и декларативных норм (принципов), в результате имплементации обеспечиваются процедурными механизмами реализации, т.е. претворения в жизнь.

При этом сам процесс принятия, правового опосредования и реализации ЦУР в рамках отдельно взятого государства представляет собой многоуровневую систему, выстроенную сообразно иерархии действующих нормативных правовых актов и логике стратегической (государственно-политической), правотворческой и правоприменительной видов деятельности.

Если обратить пристальное внимание на формулировки каждой из семнадцати ЦУР, разработанных Генеральной Ассамблеей ООН, то следует отметить, что в большей части из них, а именно в двенадцати ЦУР используются категории

«обеспечение» и «содействие», тогда как в оставшихся они подразумеваются, и это не случайно. Действительно, достижение каждой из ЦУР предполагает адекватный их содержанию и обеспечивающий их жизнеспособность набор средств (технологий и инструментов): норм, процедур, режимов и методов, особое место среди которых отводится именно административно-правовым.

В условиях актуального российского правопорядка административно-правовое обеспечение ЦУР выступает пусть не единственным, но одним из ведущих подходов, что обусловлено следующими обстоятельствами.

Поскольку ЦУР требуют не простого декларирования, лозунгового провозглашения, фиксации «на бумаге» и последующей «сдачи в архив», а, напротив, призваны инициировать активную созидательную деятельность по их претворению в жизнь человека, общества и государства, постольку обеспечение их реализации возлагается на различные органы государственной администрации, преимущественно представленной государственными органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Как известно, деятельность указанных органов опосредуется административным правом и по своему существу является административной (управленческой, исполнительно-распорядительной).

Следует особо отметить, что «современные экономические, политические и иные социальные процессы не представляются в отрыве от деятельности органов исполнительной власти. Правовое обеспечение данных общественных сфер опосредуется в процессе административной деятельности. Органы исполнительной власти путем методов административного воздействия способны установить и поддержать публичный порядок, необходимый как для функционирования государственных органов, так и для сохранения социальной стабильности»¹.

¹ Соболев О.В. Ограничения прав граждан как структурный элемент метода административно-правового воздействия и формы его выражения // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2018. Т. 18. № 3. С. 101.

Органы исполнительной власти приобретают приоритетное значение для реализации ЦУР, так как исполнительная власть непрерывно осуществляется многочисленными и разнообразными субъектами, наделенными широким кругом полномочий (правотворческих и правоприменительных, в том числе юрисдикционных) по тем предметам ведения, которые непосредственно связаны с целями в области устойчивого развития (чтобы убедиться в этом, достаточно ознакомиться с нормами главы 3 Федерального конституционного закона 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, а также положениями об отдельных федеральных органах исполнительной власти, таких как Минэкономразвития России², Минздрав России³, Минстрой России⁴, Минцифры России⁵ и др.). Притом субъекты исполнительной власти реально способны осуществлять государственное управление (исполнительно-распорядительную деятельность, администрирование), для чего наделяются значительными ресурсами: финансовыми, материально-техническими, кадровыми, информационно-технологическими.

Подзаконный и производный по отношению к другим ветвям государственной власти характер деятельности органов исполнительной власти проявляется в создании условий для реализации законодательных и судебных актов. Кроме того, деятельность органов исполнительной власти направлена на поддержание надлежащего порядка управления,

¹ Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

² Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

³ Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

⁴ Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 47. Ст. 6117.

⁵ Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 23. Ст. 2708.

безопасности личности, общества и государства, то есть «заключается в обязательном институциональном правообеспечении публичных интересов неограниченного круга субъектов»¹. К обеспечению реализации ЦУР сказанное имеет непосредственное отношение, поскольку административно-правовая деятельность способствует утверждению порядка, созданию нормальной ситуации, без которых сложно помыслить эффективную деятельность в области устойчивого развития. Обоснованно по этому поводу пишет К. Шмитт: «...не существует нормы, которая была бы применима к хаосу. Должен быть установлен порядок, чтобы имел смысл право-порядок. Должна быть создана нормальная ситуация...»². И именно исполнительная власть призвана обеспечить нормальную ситуацию в обществе и государстве, а, стало быть, надежную основу для реализации ЦУР, как самими органами исполнительной власти, так и иными субъектами (публичными и частными).

Кроме того, исполнительная власть обладает антикризисным и адаптивным потенциалом, что проявляется в возможности: оперативного реагирования на различные вызовы, угрозы и риски; принятия решений и осуществления действий в условиях любого кризиса, в непредвиденных ситуациях, а также в случаях, когда происходит смена основных государственных стратегий. Органы исполнительной власти в ответ на рискованные и кризисные ситуации применяют риск-ориентированный подход и антикризисные меры, а смену государственных стратегий обеспечивают посредством методов административной политики³.

Наконец, исполнительная власть несет «финальную» ответственность за социально-экономическое развитие госу-

¹ Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2005. С. 15.

² Шмитт К. Понятие политического / пер. с нем. А.Ф. Филиппов, А.П. Шурбелёв, Ю.Ю. Коринец. СПб.: Наука, 2016. С. 15.

³ Домченко А.С. Экспансия исполнительной власти как объективная закономерность развития публичного правопорядка // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 2. С. 6371.

дарства и общества¹, обеспечивая надлежащие условия для деятельности в области здравоохранения, образования, промышленности, экологической безопасности, социальной инфраструктуры, сервиса и т.д., что соответствует смыслу и предназначению целей в области устойчивого развития.

Стоит отметить, что помимо органов исполнительной власти в административно-правовом обеспечении ЦУР задействованы также иные органы (организации) государственной администрации, как единоличные, так и коллегиальные (Президент РФ, Совет безопасности РФ, Банк России, государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации, подконтрольные (подведомственные) органам исполнительной власти учреждения и др.). Однако используемые ими методы, осуществляемые процедуры и режимы деятельности в большинстве своем имеют множество общих черт с методами, процедурами и режимами, присущими деятельности органов исполнительной власти.

Что же касается функций и методов административно-правового воздействия, реализуемых всеми субъектами государственной администрации в процессе обеспечения ЦУР, то можно выделить следующие: 1) функции и методы выработки административно-правовой политики; 2) функции и методы административно-правового регулирования (регламентации, административного режимоустановления); 3) функции и методы административного содействия (поддержки, опеки, «полицейской помощи»); 4) функции и методы государственного контроля (надзора); 5) функции и методы административно-правового принуждения.

Исходя из сказанного, содержание административно-правового обеспечения реализации ЦУР можно свести к двум основным блокам: правообеспечительному и правоохранительному.

¹ Жамбиева Е.М. Самодостаточный «иммунитет» административного права // Правовая реформа в России: материалы Всерос. ежегодной науч. конф. молодых ученых и студентов (Екатеринбург, 9 ноября 2012 года): в 2 ч. / отв. ред. Л.А. Лазутин, В.Ю. Шобухин. Екатеринбург: Издат. дом «Уральская государственная юридическая академия», 2013. Ч. 1. С. 20.

Одновременно на основе анализа действующего законодательства и научной литературы¹ в структуре правообеспечительного блока следует выделить: а) организационно-управленческий и исполнительно-распорядительный механизмы, связанные с оптимизацией системы и структуры органов (организаций) государственной администрации, участвующих в обеспечении устойчивого социально-экономического развития, а также совершенствованием реализации их функций и полномочий; б) программно-целевой механизм, связанный с формированием административной политики, обеспечивающей достижение ЦУР; в) нормативно-правовой механизм, включающий принятие новых и совершенствование существующих нормативных административных актов в сфере социальных, экономических, экологических и иных общественных отношений и деятельности; г) административно-территориальный механизм, связанный с формированием оптимальной модели территориального обустройства для обеспечения устойчивого экономического развития в масштабах отдельных регионов и страны в целом; д) административно-демографический механизм, обеспечивающий оптимизацию демографической структуры и влияние на миграционные процессы; е) проблемно-целевой механизм, обеспечивающий последующую корректировку административной деятельности на основе выявления проблем и определения путей их решения.

Правоохранительный блок в рамках административно-правового обеспечения реализации ЦУР, прежде всего, включает: а) механизм профилактики административных правонарушений в соответствующих ЦУР сферах (предпри-

¹ Дорохов Н.И. Административно-правовые основы государственного управления в условиях глобализации информационных процессов и перехода к рыночной экономике // Актуальные проблемы современного общества и пути их решения в условиях перехода к цифровой экономике: материалы XIV междунар. науч. конф.: в 4 ч. М., 2018. Ч. IV. С. 4156; Дорохов Н.И. Обеспечение устойчивого экономического развития: основы административно-правового регулирования // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2022. № 1. С. 2136.

нимательская и иная экономическая деятельность, экология, здравоохранение и санитарно-эпидемиологическое благополучие, организация и функционирование промышленной, дорожно-транспортной, сервисной, информационной и других видов инфраструктуры и т.п.); б) механизм административно-правового принуждения, сочетающий в себе в том числе элементы пресечения, восстановления, защиты и ответственности; в) процессуально-процедурные механизмы осуществления мер административной профилактики и административного принуждения.

Однако, по существу, названные содержательные особенности административно-правового обеспечения реализации ЦУР не исключают децентрализацию и ее частное проявление – саморегулирование, в той или иной мере способствуя претворению в жизнь сетевого (сете-отраслевого) принципа взаимодействия власти и общества.

Таким образом, административно-правовое обеспечение реализации ЦУР в Российской Федерации преимущественно связано с надлежащей реализацией функций и полномочий субъектов государственной администрации (в особенности органов исполнительной власти), использующих для этого соответствующие методы административно-правового воздействия ради создания в системе российского правопорядка необходимых условий для устойчивого социально-экономического развития.

Контрольные вопросы:

1. Чем обусловлено приоритетное значение административно-правового обеспечения реализации целей устойчивого развития в Российской Федерации?
2. Какие функции и методы реализуются органами исполнительной власти в процессе административно-правового обеспечения достижения ЦУР в России?
3. Каково содержание административно-правового обеспечения реализации ЦУР в России?

Литература

1. Административное право: учебник / Д.В. Осинцев. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2019.
2. Административно-правовое регулирование в сфере экономики в условиях модернизации в России / Н.Ю. Хаманева, В.В. Альхименко, В.Н. Медведев, Н.Г. Салищева // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 3. С. 75–87.
3. Качество российского государственного управления: проблемы и приоритеты / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров, А.Н. Старостина. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2022.
4. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: монография / коллектив авторов; под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Юстиция, 2018.
5. Факторы и эффективные механизмы устойчивого развития: монография / под общ. ред. Г.Ю. Гуляева. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2020.

Глава 7

СОЗДАНИЕ СТОЙКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ, СОДЕЙСТВИЕ ВСЕОХВАТНОЙ И УСТОЙЧИВОЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ И ИННОВАЦИЯМ НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.С. Домченко

Различие и взаимосвязь стратегических и правовых основ в области устойчивого развития обусловлены необходимостью обособленного рассмотрения рядоположенных, но вместе с тем самостоятельных документированных результатов реализации государственно-властной деятельности, проявляющейся, с одной стороны, в функции по выработке государственной политики, с другой стороны, в функции по нормативно-правовому регулированию. В результате осуществления первой принимаются, как правило, документы стратегического планирования, тогда как в ходе осуществления второй подготавливаются нормативные правовые акты.

При этом сами по себе документы стратегического планирования не являются источниками права, однако их положения: а) учитываются при подготовке проектов тех или иных правовых актов; б) могут инициировать нормотворческую мобильность органов публичной власти (во исполнение стратегий, прогнозов, доктрин, концепций, планов, программ издаются нормативные правовые акты); в) оказывают влияние на интенсивность государственно-правового воздействия в целом и характер правоприменительной деятельности отдельных субъектов публичной власти; г) опосредуют ценностно-целевые структуры общества, институты и сферы деятельности, направлены на преобразование правопорядка как системы, развитие общества и государства.

Особо стоит подчеркнуть, согласно положениям «Добровольного национального обзора хода осуществления Пове-

стки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»¹ выявлено, что большинство целей и задач устойчивого развития уже в той или иной мере заложено в основные стратегические и программные документы, принятые в России.

При этом наибольший вклад в достижение ЦУР 9 вносят следующие документы стратегического планирования:

- Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года²;
- Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года³;
- Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года⁴;
- Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года⁵;
- Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»⁶;
- Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»⁷;

¹ Подготовлен Аналитическим центром при Правительстве РФ совместно с Минэкономразвития России, МИД России и Росстатом в 2020 году. – URL:

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26421VNR_2020_Russia_Report_Russian.pdf (дата обращения: 02.06.2023).

² Разработан Минэкономразвития России // Официальный сайт Минэкономразвития России. – URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 02.06.2023).

³ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р // Собрание законодательства РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

⁴ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 27.11.2021 № 3363-р // Собрание законодательства РФ. 2021. № 50 (часть IV). Ст. 8613.

⁵ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.09.2018 № 2101-р // Собрание законодательства РФ. 2018. № 42 (часть II). Ст. 6480.

⁶ Паспорт проекта утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 15 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Паспорт программы утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7 // СПС «КонсультантПлюс».

– Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года¹.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления также разрабатывают собственные документы стратегического планирования, учитывающие положения соответствующих федеральных документов (актов), привлекая к данной деятельности представителей общественности, бизнес-структур, профессионального юридического сообщества и других заинтересованных субъектов.

Система (иерархия, архитектура) документов стратегического планирования, оформляя национальные и государственные цели, ценности, идеи, официальные взгляды (позиции), приоритеты, в определенной мере отражает состояние социально-экономического развития РФ и регионов, некоторые тенденции, угрозы, риски, а также демонстрирует стремление общества и государства к улучшению условий безопасности и благополучия. В то же время указанные документы могут быть рассмотрены в качестве следствия самообязывания государства, действующего в лице наделенных публичной властью субъектов, занятых разработкой и реализацией стратегем. Именно участники стратегического планирования являются основными адресатами принимаемых ими документов. К примеру, если стратегией становится создание благоприятных условий для демографического роста, экономического развития, технологических прорывов, устранения угроз и т.п., то этим и придется заниматься поставившим для себя такую планку органам публичной власти, а не подвластным им участникам общественных отношений, поскольку для последних единственным средством официального обязывания выступает правовая норма.

Что же касается правовой основы реализации ЦУР в России, то в целом для нее характерны следующие особенности:

¹ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 06.06.2020 № 1512-р // Собрание законодательства РФ. 2020. № 24. Ст. 3843.

1) упреждающий характер регламентации (большинство правовых актов и содержащихся в них норм, способствующих достижению отдельных ЦУР, приняты до утверждения резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2015 года, но при этом продолжают совершенствоваться, являясь органичной частью российского правопорядка);

2) поскольку значительная часть ЦУР претерпела преобразования сообразно специфике российского правопорядка и потребностям российского общества и государства, постольку это сказалось и на системе правового регулирования в области устойчивого развития, содержании соответствующих принципов, норм и механизмов их реализации, в связи с чем международной характер ЦУР приобрел национальный акцент;

3) асимметричность нормативных регуляторов, диспропорции в предмете и объеме регулирования: отдельным ЦУР, а также соответствующим им задачам посвящено значительное число правовых норм, тогда как другие остаются вовсе не урегулированными либо просто декларируются, не имея должного правового механизма их обеспечения.

Сказанное может быть отнесено и к правовым основам ряда задач, решение которых предполагает достижение ЦУР 9. Между тем правовую основу ЦУР 9 можно охарактеризовать как комплексную и многоуровневую, представленную актами (документами) международного и внутригосударственного права. В системе российского правопорядка к источникам права, посвященным вопросам создания и обеспечения стойкой инфраструктуры, содействия всеохватной устойчивой индустриализации и инновациям, могут быть отнесены следующие:

✓ **Конституция РФ**, нормы которой (в частности, закрепленные в ст. 2, 7-9, 29, 34, 37, 39, 74) в совокупности могут быть обозначены как конституционные основы реализации ЦУР 9. Кроме того, согласно ст. 75.1 Конституции РФ «в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества,

гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность».

✓ **Федеральные законы**, устанавливающие базовые нормативные ориентиры в области создания и обеспечения стойкой инфраструктуры (промышленной, энергетической, магистральной транспортной, информационной), содействия всеохватной устойчивой индустриализации и инновациям (развитие научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности, наукоемких отраслей и производств). Именно федеральное законодательство обладает наибольшим регулятивным потенциалом в аспекте нормативно-правового обеспечения ЦУР 9. Так, например, особое значение для достижения указанной ЦУР имеют федеральные законы от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹; от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»²; от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»³; от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»⁴; от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации»⁵; от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶; от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁷; от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»⁸ и др.

¹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

² Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 41.

³ Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 26.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3448.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

✓ **Законы субъектов РФ**, принимаемые согласно ст. 72, 73, 76 Конституции РФ, исходя из смысла и предназначения федеративного государства, также регулируют общественные отношения, связанные с реализацией ЦУР 9. Примерами таких правовых актов являются Закон Московской области от 06.07.2016 № 84/2016-ОЗ «О промышленной политике в Московской области»¹ и Областной закон Ленинградской области от 29.12.2012 № 113-оз «О режиме государственной поддержки организаций, осуществляющих инвестиционную деятельность на территории Ленинградской области, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Ленинградской области»².

✓ **Подзаконные нормативные правовые акты**, принимаемые на федеральном, региональном (субъектов РФ) и муниципальном уровнях публичной власти, конкретизируют положения действующего законодательства и в пределах компетенции соответствующих субъектов и предметов ведения также способствуют решению отдельных задач ЦУР 9. Примерами данных правовых актов являются указы Президента РФ от 06.02.2020 № 98 «О некоторых вопросах Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам»³ и от 20.11.2020 № 719 «О совершенствовании государственного управления в сфере цифрового развития, связи и массовых коммуникаций»⁴; постановления Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”»⁵ и от 23.07.2012 № 762 «О Правительственной комиссии по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предприни-

¹ Принят постановлением Мособлдумы от 23.06.2016 № 12/171-П // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2016. № 130.

² Принят ЗС ЛО 19.12.2012 // Вестник Правительства Ленинградской области. 2012. № 136.

³ Собрание законодательства РФ. 2020. № 6. Ст. 662.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2020. № 47. Ст. 7508.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2019. № 11. Ст. 1119.

мательства»¹; Приказ Минэкономразвития России от 09.09.2020 № 586 «Об утверждении Основных положений развития национальной гарантийной системы поддержки малого и среднего предпринимательства на период до 2024 года»²; Постановление Правительства Свердловской области от 8 сентября 2021 года № 552-ПП «Об утверждении Порядка предоставления грантов в форме субсидий социальным предприятиям на реализацию проектов в сфере социального предпринимательства и (или) субъектам малого и среднего предпринимательства, созданным физическими лицами до 25 лет включительно, на реализацию проектов в сфере предпринимательской деятельности»³; Постановление Администрации муниципального образования «Залесовский сельсовет Красногвардейского района Оренбургской области» от 01.12.2021 № 73-п «Об утверждении муниципальной программы «Устойчивое развитие территории муниципального образования Залесовский сельсовет Красногвардейского района Оренбургской области»⁴ и др.

Таким образом, в Российской Федерации принято и действует значительное число документов стратегического планирования и нормативных правовых актов, совокупность которых может быть определена в качестве стратегической и правовой основ создания стойкой инфраструктуры, содействия всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям. В то же время подобные документы и акты в ситуации стремительных изменений общественных отношений и деятельности, возникновения новых вызовов и угроз нуждаются в непрерывном обновлении и совершенствовании, что является безусловным требованием «здорового» правопорядка

¹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4385.

² СПС «Консультант Плюс».

³ Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/574876427> (дата обращения: 02.06.2023).

⁴ Официальный сайт Администрации Залесовского сельсовета. URL: <https://залесовский.пф/dokumenty/ustoychivoe-razvitie-territorii-munitsipalnogo-obrazovaniya/> (дата обращения: 02.06.2023).

и одновременно – условием решения тех задач, которые обеспечивают действительное достижение ЦУР 9.

Контрольные вопросы:

1. В чем заключается различие стратегических и правовых основ создания стойкой инфраструктуры, содействия всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям в Российской Федерации?
2. Какие документы стратегического планирования РФ вносят наибольший вклад в достижение ЦУР 9 и почему?
3. Каковы характерные особенности правовой основы реализации ЦУР 9 в России?
4. Какие из источников права (нормативных правовых актов) составляют правовую основу реализации ЦУР 9?

Литература

1. Вдовин С.М. Стратегия и механизмы устойчивого развития региона: монография. М.: ИНФРА-М, 2022.
2. Домченко А.С. Государственное стратегическое планирование как форма административной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 35-39.
3. Домченко А.С. Публичное администрирование и стратегическое планирование: к вопросу о демаркации механизмов управления // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 119-127.
4. Мажорина М.В. Право устойчивого развития: сущность, предмет и методология // Lex russica (Русский закон). 2022. № 5. С. 117-126.
5. Правовые проблемы устойчивого пространственного развития государств – участников СНГ: монография / отв. ред. Е.А. Галиновская, М.В. Пономарев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2023.

Глава 8

СОДЕЙСТВИЕ ПОСТУПАТЕЛЬНОМУ, ВСЕОХВАТНОМУ И УСТОЙЧИВОМУ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РОСТУ, ПОЛНОЙ И ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОЙ ЗАНЯТОСТИ И ДОСТОЙНОЙ РАБОТЕ ДЛЯ ВСЕХ

*Р. Ш. Давлетгильдеев,
Д.В. Зарубин*

8.1. Достойный труд – неотъемлемый элемент Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

Одной из семнадцати целей в области устойчивого развития (далее – ЦУР), принятой 25 сентября 2015 г. в рамках Организации Объединенных Наций (далее – ООН), является содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех (ЦУР 8: достойная работа и экономический рост). Эта цель является важным компонентом глобальных усилий по достижению устойчивого развития и направлена на улучшение качества жизни и благополучия людей по всему миру, а также на уменьшение неравенства и бедности через создание равных возможностей в сфере труда и экономики.

Одним из центральных понятий ЦУР 8 является достойный труд (*decent work*), концепция которого разрабатывается в Международной организации труда (далее – МОТ) с 1999 г. Эта концепция, как отмечает Л.В. Ускова, воплощает в себе «комплексный подход к достижению полной и

продуктивной занятости, социальной защиты, прав в сфере труда»¹.

В 1999 г. Генеральный директор МОТ Х. Сомавия выступил с ежегодным докладом на 87-й сессии Международной конференции труда (далее – МКТ), в котором была впервые изложена Программа достойного труда, а сам достойный труд был определен как производительный труд, при котором права трудящегося защищены, который приносит достаточный доход с обеспечением адекватной социальной защиты².

В правовой доктрине достойный труд определяется следующим образом. Т.Ю. Коршунова понимает под ним «труд, осуществляемый свободными индивидами на основании принципа равных возможностей и отсутствия дискриминации в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, за который выплачивается справедливое вознаграждение, позволяющее работникам вести достойную жизнь, сочетая интересы личности и интересы работника»³. С.С. Худякова, характеризуя трудовую сущность достойного труда, выделила необходимые для его существования направления правового регулирования в трудовой сфере, с помощью которых обеспечивается: а) признание человеческого достоинства; б) экономически и социально обоснованное сочетание личных, коллективных и общественных интересов, а также их защита; в) возможность реализации работниками основных трудовых прав и свобод; г) свобода личности работника⁴. Ж-М. Серве пишет, что концепция достойного труда, используемая в МОТ, направлена на объединение под

¹ Ускова Л.В. 90-летие Международной организации труда и достойный труд // Управленец. 2009. № 12. С. 15.

² Report of the Director-General (Decent Work) // International Labour Conference, 87th Session 1999. Geneva: ILO, 1999. P. 13.

³ Коршунова Т.Ю. Проблемы достойного труда в условиях нетипичной занятости // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 81.

⁴ Худякова С.С. Достойный труд: содержание понятия с позиции трудового права // Вестник Пермского университета. 2010. № 1. С. 55.

одной крышей всех элементов гармоничного экономического и социального развития¹.

В 2008 г. концепция достойного труда получила формальное закрепление в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, принятой МКТ на ее 97-й сессии 10 июня 2008 г. (далее – Декларация 2008 г.), в которой резюмированы четыре неразрывно связанные между собой стратегические задачи МОТ, а именно:

- 1) содействие занятости благодаря формированию стабильной институциональной и экономической среды;
- 2) разработка и расширение мер социальной защиты – социального обеспечения и защиты работников, которые бы носили устойчивый характер и отвечали национальным условиям;
- 3) содействие социальному диалогу и трипартизму;
- 4) соблюдение, содействие и реализация основополагающих принципов и прав в сфере труда².

Декларация 2008 г., как пишет Д.К. Бекашев, «исходя из реалий современного мира»³, отразила в себе принципы, заложенные в двух ранее принятых в этой международной организации декларациях – Декларации о целях и задачах МОТ от 10 мая 1944 г. и Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда от 18 июня 1998 г. (далее – Декларация 1998 г.). Говоря о декларациях МОТ, отметим, что по своей сути эти документы являются международными актами рекомендательного характера и не подлежат ратификации государствами – членами МОТ, тем не менее они «принимаются по наиболее общим и фундаментальным вопросам и отражают общие направления политики,

¹ Servais J. *International Labour Law*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2017. P. 350.

² Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации // Официальный сайт МОТ. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/genericdocument/wcms_100193.pdf (дата обращения: 14.09.2023).

³ Бекашев Д.К. *Международное трудовое право (публично-правовые аспекты)*: учебник. М.: Проспект, 2015. С. 51-52.

ставящиеся МОТ в качестве цели перед мировым сообществом»¹.

В сентябре 2008 г. МОТ созвала Трехстороннее совещание экспертов по измерению достойного труда, которым были разработаны рекомендации по его измерению, а именно сформированы элементы достойного труда, соответствующие одной или нескольким стратегическим задачам МОТ, указанным в Декларации 2008 г. Также этим совещанием экспертов были выработаны статистические и правовые показатели по каждому из элементов достойного труда.

Статистические показатели предоставляют количественную информацию о том, какие группы населения в приоритетных областях могут испытывать наибольший дефицит достойного труда. В свою очередь правовые показатели предоставляют информацию о национальной законодательной (нормативной) базе по каждому из основных аспектов достойного труда.

Указанные рекомендации Трехстороннего совещания экспертов по измерению достойного труда были представлены и рассмотрены на 18-й Международной конференции статистиков труда (декабрь 2008 г.)².

Система измерения достойного труда охватывает десять элементов. Не вдаваясь в подробности статистических показателей, хотя их роль безусловно велика, кратко охарактеризуем следующие элементы достойного труда³:

¹ Гусов К.Н., Лютов Н.Л. Международное трудовое право: учебник. М.: Проспект, 2014. С. 142.

² Resolution concerning further work on the measurement of decent work // Официальный сайт МОТ. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_734934.pdf (дата обращения: 15.09.2023).

³ При написании использовалось Measurement of decent work based on guidance received at the Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work (September 2008) // Официальный сайт МОТ. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_115402.pdf (дата обращения: 15.09.2023).

1. Элемент достойного труда «Возможности трудоустройства» связан с двумя стратегическими задачами МОТ (соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда; содействие занятости) и включает в себя 11 статистических и 2 правовых показателя (стремление правительства к обеспечению полной занятости; страхование по безработице).

2. Элемент достойного труда «Адекватный заработок и производительный труд» связан с двумя стратегическими задачами МОТ (соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда; расширение мер социальной защиты) и включает в себя 7 статистических и 1 правовой показатель (минимальная заработная плата). Большая значимость установлению достаточного размера минимального заработка придается в юридической науке. Г.Р. Шайхутдиновой было обращено внимание на важность «эффективной гарантии права на справедливое вознаграждение, представляющего собой одну из основных экономических целей человеческой деятельности»¹. Ж-М. Серве также пишет, что установление минимальной заработной платы должно быть направлено на сокращение бедности и удовлетворение потребностей работников и их семей².

3. Элемент достойного труда «Достойное рабочее время» связан с двумя стратегическими задачами МОТ (соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда; расширение мер социальной защиты) и включает в себя 5 статистических и 2 правовых показателя (максимальная продолжительность рабочего времени; ежегодный оплачиваемый отпуск). А.Я. Петров, говоря о законодательном регулировании рабочего времени, выделил его двоякую роль, состоящую в том, что оно, «с одной стороны, определяет меру участия работников в совокупном труде, необходимым

¹ Шайхутдинова Г.Р. Понятие достойного уровня жизни по Европейской социальной хартии: теоретико-правовой анализ // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 3. С. 98.

² Servais J. Op. cit. P. 200.

для существования всего общества, с другой – обеспечивает создание условий для восстановления израсходованных в процессе труда жизненных сил, сохранения здоровья, развития личности, выполнения семейных обязанностей и т.д.»¹.

4. Элемент достойного труда «Совмещение трудовой, семейной и личной жизни» связан с двумя стратегическими задачами МОТ (соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда; расширение мер социальной защиты) и включает в себя 2 статистических и 2 правовых показателя (отпуск по беременности и родам, включая недели отпуска и размер пособия; отпуск по уходу за ребенком).

5. Элемент достойного труда «Труд, который должен быть отменен» связан с двумя стратегическими задачами МОТ (соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда; расширение мер социальной защиты) и включает в себя 4 статистических и 2 правовых показателя (детский труд, включая государственную политику по борьбе с ним; принудительный труд, включая государственную политику по борьбе с ним). В.Г. Микрина пишет, что «привлечение детей к труду может влиять не только на нравственные показатели, уровень образования в стране, но и на экономический рост государств, точнее его отсутствие»².

1. Элемент достойного труда «Стабильность и гарантированность работы» связан с тремя стратегическими задачами МОТ (соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда; содействие занятости; расширение мер социальной защиты) и включает в себя 4 статистических и 1 правовой показатель (прекращение трудовых отношений, включая уведомление об увольнении в неделях).

2. Элемент достойного труда «Равенство возможностей и обращения в сфере труда» связан с тремя стратегическими

¹ Петров А.Я. Рабочее время: фундаментальные аспекты трудового права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 3. С. 87.

² Микрина В.Г. Международно-правовые механизмы защиты трудовых прав наиболее уязвимых групп населения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2018. С. 103.

задачами МОТ (соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда; содействие занятости; расширение мер социальной защиты) и включает в себя 8 статистических и 2 правовых показателя (равные возможности и обращение; равное вознаграждение мужчин и женщин за труд равной ценности). М.В. Невежина среди проблем, связанных с реализацией принципа гендерного равенства и недискриминации в сфере труда, выделила проблемы: а) доступа мужчин и женщин к трудовой деятельности и профессиональному развитию; б) асимметричного уровня заработных плат мужчин и женщин; в) защиты прав и интересов лиц, подвергшихся дискриминации¹.

3. Элемент достойного труда «Безопасные условия труда» связан с двумя стратегическими задачами МОТ (соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда; расширение мер социальной защиты) и включает в себя 4 статистических и 2 правовых показателя (пособие в связи с производственной травмой; инспекция по вопросам безопасности и гигиены труда). На 100-й сессии МКТ было отмечено, что «инспекция труда является неотъемлемой частью системы регулирования вопросов труда, выполняющей основополагающую функцию обеспечения применения трудового законодательства и эффективного соблюдения его требований»². В юридической литературе также подчеркивается, что «слабость и неэффективность системы инспекций труда представляет собой большую проблему государственного масштаба из-за невозможности обеспечения соблюдения требований трудового законодательства»³.

¹ См. подробнее: Невежина М.В. Проблемы гендерного равенства в трудовых отношениях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. М., 2019. С. 94-112.

² Регулирование вопросов труда и инспекция труда. Доклад V (пятый пункт повестки дня) // Международная конференция труда, 100-я сессия 2011. Женева: МБТ, 2011. С. 69.

³ Трудовое право: национальное и международное измерение: монография / под ред. С.Ю. Головиной, Н.Л. Лютова. Т. 2: Трансформация и проблемы отдельных институтов трудового права. Нетипичная занятость. М.: Норма, 2022. С. 472.

4. Элемент достойного труда «Социальное обеспечение» связан с двумя стратегическими задачами МОТ (соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда; расширение мер социальной защиты) и включает в себя 8 статистических и 3 правовых показателя (пенсия; нетрудоспособность по причине болезни / отпуск по болезни; нетрудоспособность по причине инвалидности). Т.А. Постовалова обратила внимание на тенденцию по сокращению количества ратификаций государствами актов в сфере социального обеспечения в связи, в частности, с «увеличением конкуренции между странами, вследствие чего государства пытаются снизить издержки на труд, включая расходы на социальное обеспечение»¹.

5. Элемент достойного труда «Социальный диалог», представительство работников и работодателей» связан с двумя стратегическими задачами МОТ (соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда; содействие социальному диалогу) и включает в себя 5 статистических и 3 правовых показателя (свобода объединений и право на организацию; право на коллективные переговоры; трехсторонние консультации).

Таким образом, достойный труд, являясь неотъемлемой составляющей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., многогранен и включает в себя множество компонентов. Разработка в МОТ концепции достойного труда, ее документальная институционализация, а также выработанная в этой международной организации система измерения достойного труда позволяют, с одной стороны, оценить достижения государств в осуществлении его элементов на национальном уровне, с другой стороны, выявить связанные с этой деятельностью проблемы.

¹ Постовалова Т.А. Международное право социального обеспечения: история становления и роль Международной организации труда // Журнал Белорус. гос. ун-та. Право. 2017. № 2. С. 40.

8.2. Международные акты в сфере труда и международные механизмы защиты трудовых прав человека: общая характеристика

Международно-правовая защита трудовых прав человека включает в себя механизмы международно-правового регулирования труда на универсальном и региональном уровнях, содержащие процедуры международного контроля в отношении соблюдения, обеспечения и защиты трудовых прав. Под международно-правовым регулированием труда традиционно понимают «регулирование условий труда посредством международных соглашений»¹. Таким образом, в первую очередь необходимо дать краткую характеристику отдельным средствам международно-правовой защиты трудовых прав (источникам международно-правового регулирования труда) и рассмотреть механизмы контроля за их выполнением.

Наиболее важными международными документами, в которых рассматриваются проблемы труда, являются конвенции и рекомендации МОТ².

В 2001 г. Генеральный директор МОТ Х. Сомавия в своем ежегодном докладе на 89-й сессии МКТ отметил, что нормотворчество является незаменимым инструментом для превращения достойной работы в реальность. Во-первых, нормативная деятельность МОТ помогает прояснить смысл понятия «достойный труд»: международные нормы о труде дают авторитетный ответ на вопрос о том, что конкретно подразумевает достойный труд в отношении предпосылок (фундаментальные принципы и права), его содержания (работа, отвечающая определенным критериям качества и безопасности) и процесса, с помощью которого он может быть достигнут (социальный диалог). Во-вторых, нормативная

¹ Иванов С.А. Проблемы международного регулирования труда. М.: Наука, 1964. С. 8.

² Аметистов Э.М. Международное трудовое право и рабочий класс. М.: Международные отношения, 1970. С. 36.

деятельность МОТ помогает реализовать Программу достойного труда на практике: международные нормы о труде являются надежным индикатором прогресса в достижении целей МОТ, причем не на словах, а в законодательстве и на практике, а система надзора МОТ является наиболее совершенным средством контроля выполнения ратифицированных конвенций и поощрения соблюдения рекомендаций¹.

В доктрине международного трудового права конвенции МОТ определяются как «многосторонние международные договоры, подлежащие ратификации странами – членами МОТ и последующему исполнению в законодательстве и практике этих стран»². Под рекомендациями МОТ понимается «обращенное к государствам пожелание, предложение ввести соответствующие нормы в национальное законодательство»³.

По состоянию на сегодняшний день в МОТ приняты 191 конвенция и 208 рекомендаций, касающихся широкого спектра вопросов в сфере труда. Согласно информационной базе данных МОТ «NORMLEX» предусмотрены следующие 22 области отношений в сфере труда, правовое регулирование которых охватывают конвенции и рекомендации МОТ: 1) свобода объединения, коллективные переговоры и промышленные отношения; 2) принудительный труд; 3) искоренение детского труда и защита детей и подростков; 4) равенство возможностей и обращения; 5) трехсторонние консультации; 6) регулирование вопросов труда и инспекция труда; 7) политика в области занятости и содействие занятости; 8) профессиональное ориентирование и обучение; 9) стабильность занятости; 10) заработная плата; 11) рабочее время; 12) безопасность и гигиена труда; 13) социальное обеспечение; 14) защита материнства; 15) социальная политика; 16) работники-мигранты; 17) ВИЧ и СПИД; 18) моряки;

¹ Report of the Director-General (Reducing the Decent Work Deficit: a Global Challenge) // International Labour Conference, 89th Session 2001. Geneva: ILO, 2001. P. 59.

² Аметистов Э.М. Международное право и труд. С. 45.

³ Бекашев Д.К. Указ. соч. С. 22.

19) рыбаки; 20) докеры; 21) коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни; 22) иные категории работников¹.

Из всего числа конвенций выделены две их группы по причине особой значимости этих актов для международно-правового регулирования труда, а именно: фундаментальные (основополагающие) и приоритетные (директивные) конвенции.

Фундаментальные конвенции определены Административным советом МОТ (далее – АС МОТ) как базовые для прав человека в сфере труда². В их число входят десять конвенций, сгруппированных исходя из принципов, касающихся основополагающих прав в сфере труда. Эти принципы нашли свое отражение в Декларации 1998 г., среди которых:

1) свобода объединения и коллективные переговоры (Конвенции № 87 «О свободе объединения и защите права объединяться в профсоюзы» и № 98 «О применении принципов права на объединение в профсоюзы и ведение коллективных переговоров»);

2) упразднение принудительного труда (Конвенции № 29 «О принудительном или обязательном труде» и № 105 «Об упразднении принудительного труда»);

3) равное обращение и равные возможности (Конвенции № 100 «О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности» и № 111 «О дискриминации в области труда и занятий»);

4) запрещение детского труда (Конвенции № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» и № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда»);

¹ См. перечень конвенций и рекомендаций МОТ, соответствующих определенной области отношений в сфере труда: List of Instruments by Subject and Status // NORMLEX. URL: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12030> (дата обращения: 18.09.2023).

² The International Labour Organization's Fundamental Conventions. Second impression. Geneva: ILO, 2003. P. 7.

5) в 2022 г. МКТ на своей 110-й сессии приняла Резолюцию о включении безопасных и здоровых условий труда в основополагающие принципы и права в сфере труда. Данный документ дополнил ряд фундаментальных конвенций Конвенциями № 155 «О безопасности и гигиене труда и производственной сфере» и № 187 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда»¹. Таким образом, в МОТ был сформирован пятый основополагающий принцип в сфере труда – принцип безопасной и здоровой рабочей среды.

Приоритетные конвенции выделены АС МОТ для стимулирования государств-членов этой международной организации ратифицировать данные документы ввиду их особой важности для функционирования системы международных трудовых норм². В группу данных актов входят четыре конвенции, систематизированные по следующим сферам:

1) государственная политика в сфере занятости (Конвенция № 122 «О политике в области занятости»);

2) организация и деятельность инспекции труда (Конвенции № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» и № 129 «Об инспекции труда в сельском хозяйстве»);

3) трехсторонние консультации (Конвенция № 144 «О трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм»).

Система международного контроля, установленная в МОТ, которую Н. Валтикос называет образцовой³, основана на положениях ее Устава.

¹ Resolution on the inclusion of a safe and healthy working environment the ILO's of fundamental principles and rights at work. International Labour Conference, 110th Session (Geneva, 2022) // Официальный сайт МОТ. URL:https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_848632.pdf (дата обращения: 17.09.2023).

² Sengenberger W. The International Labour Organization: Goals, Functions and Political Impact. Bonn: Druckerei Brandt GmbH, 2013. P. 29-30.

³ Valticos N. Once More About the ILO System of Supervision: In What Respect is it Still a Model? // Towards More Effective Supervision by Interna-

Регулярный контроль (процедура по исследованию периодических докладов) осуществляется на основании ст. 22 Устава МОТ, согласно которой государства – члены этой международной организации обязуются представлять в МБТ ежегодные доклады о мерах по применению ратифицированных ими конвенций по форме и содержанию, которые определяет АС МОТ.

До 1959 г. указанный порядок оставался в силе, однако в последующем претерпел изменения, увеличивающие годовичную периодичность предоставления докладов. С.А. Иванов обратил внимание на возможность ослабления контроля за применением международных норм о труде, вызванную более продолжительным циклом направления таких докладов государствами – членами МОТ¹, тем не менее, в последующем эта периодичность продолжала увеличиваться.

Действующий порядок представления докладов предусматривает, что доклады о ратифицированных конвенциях должны направляться через три года по фундаментальным и приоритетным конвенциям и через шесть лет по всем прочим конвенциям. Также такие доклады могут быть запрошены и вне обычной периодичности их представления:

– Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ (далее – Комитет экспертов) или Комитетом МКТ по применению конвенций и рекомендаций МОТ (далее – Комитет Конференции) по собственной инициативе;

– АС МОТ в связи с результатами процедур представления, жалобы или жалобы в области свободы объединения;

– Комитетом экспертов при получении замечаний от национальных и международных организаций работодателей и работников;

tional Organization. Essays in Honor of Henry G. Schermers: Volume 1. Edited by Niels Blokker & Sam Muller. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994. P. 112.

¹ Иванов С.А. Указ. соч. С. 79.

– Комитетом экспертов, если не представлено никакого доклада или не дано никакого ответа на замечания, сформулированные контрольными органами.

По конвенциям, утратившим свою актуальность, АС МОТ в 1996 г. подтвердил решение прекратить практику запросов в отношении докладов государств, сохранив возможность вновь затребовать подробные доклады, если соответствующие конвенции вновь приобретут значение.

Направляемые государствами – членами МОТ периодические доклады могут быть подробными и сокращенными.

Установлены следующие случаи, при которых государству – члену МОТ необходимо направить подробный доклад по ратифицированной им конвенции:

1) при направлении первого доклада (на следующий год после вступления в силу конвенции в конкретной стране);

2) по специальному запросу Комитета экспертов или Комитета Конференции;

3) по собственной инициативе государства, если произошли существенные изменения в применении ратифицированной конвенции.

Сокращенные доклады представляются автоматически на основе трехлетнего и шестилетнего циклов с учетом следующего деления запросов в их отношении от государств:

– три группы для предоставления докладов по фундаментальным и приоритетным конвенциям. Первая группа включает запросы относительно докладов от государств, названия которых начинаются с букв А-Ф (в английском алфавитном порядке). Во вторую группу включены государства, названия которых начинаются с букв G-N. В последнюю группу включены все государства, названия которых начинаются с букв O-Z;

– шесть групп для предоставления докладов по всем прочим конвенциям. Первая группа включает запросы относительно докладов от государств, названия которых начинаются с букв А-В. Во вторую группу включены государства,

названия которых начинаются с букв С-Е. В третью группу включены государства, названия которых начинаются с букв G-К. В четвертую группу включены государства, названия которых начинаются с букв L-N. В пятую группу включены государства, названия которых начинаются с букв O-S. В последнюю группу включены все государства, названия которых начинаются с букв T-Z.

Органами по регулярному контролю применения ратифицированных и нератифицированных конвенций МОТ являются Комитет экспертов и Комитет Конференции. Оба контрольных органа были созданы на основе резолюции МКТ в 1926 г.¹ ввиду значительного роста числа ратифицированных конвенций и количества ежегодных докладов государств по ним. Первоначально полномочия по регулярному контролю были закреплены за МКТ.

Комитет экспертов начал работу в 1927 г. основополагающими принципами его деятельности являются независимость, беспристрастность и объективность при определении того, в какой мере позиция того или иного государства соответствует положениям конвенции и обязательствам, принятым им в рамках Устава МОТ.

Комитет экспертов призван рассматривать:

– ежегодные доклады, представляемые в соответствии со ст. 22 Устава МОТ о мерах, принимаемых государствами-членами для реализации положений конвенций, участниками которых они являются;

– информацию и доклады о конвенциях и рекомендациях, представляемые государствами-членами в соответствии со ст. 19 Устава МОТ;

– информацию и доклады о мерах, принимаемых государствами-членами в соответствии со ст. 35 Устава МОТ (по вопросам применения конвенций в отношении территорий вне метрополии).

¹ Appendix VII // Record of Proceedings (Vol.1). International Labour Conference, 8th Session (Geneva, 1926). Geneva: «Sonor» S.A, 1926. P. 429-434.

В задачу Комитета экспертов входит указывать, в какой мере законодательство и практика каждого государства-члена согласуются с ратифицированными ими конвенциями, а также отмечать, в какой мере они выполняют свои обязательства в соответствии с Уставом МОТ и в связи с нормами.

Комитет Конференции является трехсторонним органом, включающим представителей правительств, работодателей и работников. Согласно ст. 10 Регламента МКТ Комитет Конференции учреждается в целях рассмотрения:

- соблюдения государствами-членами своих обязательств по предоставлению информации и докладов в соответствии со ст. 19, 22, 23 и 35 Устава МОТ;

- отдельных случаев, касающиеся мер, принятых государствами-членами по выполнению конвенций, участниками которых они являются;

- законодательства и практики государств-членов в отношении отдельных конвенций, участниками которых они не являются, и рекомендаций по выбору АС МОТ (общий обзор);

- докладов, переданных АС МОТ МКТ для рассмотрения Комитетом Конференции.

Комитет обязан представлять доклад МКТ.

После проведения независимого технического анализа документации Комитетом экспертов процедура проведения заседаний Комитета Конференции предусматривает возможность для представителей правительств, работодателей и работников рассматривать вопросы, связанные с тем, как государства выполняют свои обязательства, вытекающие из конвенций и рекомендаций и связанные с ними. Правительства имеют возможность дополнить информацию, представленную ранее; указать на намечаемые дальнейшие меры; привлечь внимание к трудностям, возникшим в связи с выполнением обязательств; и проводить консультации о путях преодоления возникших трудностей.

Также в МОТ существуют специальные процедуры по защите трудовых прав, среди которых:

1) процедура рассмотрения представлений в соответствии со ст. 24–25 Устава МОТ. В силу ст. 24 Устава МОТ профессиональные организации работников и работодателей имеют право направить в МБТ представление о несоблюдении государством-членом ратифицированной им конвенции;

2) процедура рассмотрения жалоб в соответствии со ст. 26–29 Устава МОТ. Согласно п. 1 ст. 26 Устава МОТ любое государство – член МОТ вправе подать жалобу в МБТ на любое другое государство, являющееся членом этой международной организации, если им, по мнению первого, не обеспечивается эффективное соблюдение конвенции, ратифицированной ими обоими;

3) процедура обращения в Международный суд ООН. В соответствии с п. 2 ст. 29 Устава МОТ государство-член вправе выразить желание о передаче спора в этот Суд в случае его несогласия с рекомендациями, изложенными в докладе комиссии по расследованию жалобы. На практике передача жалобы в Международный суд ООН не применялась ни разу в истории МОТ;

4) процедура реагирования МКТ на неисполнение рекомендаций комиссии по расследованию жалобы или Международного суда ООН. Согласно ст. 33 Устава МОТ, если государство-член не выполнит в установленный срок указанные рекомендации, то АС МОТ может рекомендовать МКТ такие действия, какие он сочтет целесообразными для обеспечения выполнения этих рекомендаций;

5) специальные процедуры в области свободы объединения, специфика которых заключается в существовании двух постоянно действующих органов: Комитета по свободе объединения (создан в 1951 г.) и Комиссии по расследованию и примирению в области свободы объединения (создана МОТ совместно с ЭКОСОС ООН в 1950 г.);

6) процедуры контроля в соответствии со ст. 19 Устава МОТ;

7) специальные процедуры по соблюдению государствами – членами МОТ Деклараций 1998 г., 2008 г.;

8) процедура представления Общих обзоров. Комитет экспертов рассматривает вопросы о применении норм МОТ, как ратифицированных, так и нератифицированных, касающихся какой-либо конкретной области, выбираемой АС МОТ и публикует углубленные годовые Общие обзоры национального права и практики государств – членов МОТ. Такие Общие обзоры основываются на докладах, полученных от государств-членов и информации, направленной организациями работодателей и работников;

9) специальные процедуры в рамках Трехсторонней Декларации принципов, касающихся многонациональных предприятий и социальной политики.

В ООН принят ряд международных договоров по правам человека¹, среди которых необходимо выделить Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (далее – МПЭСКП) и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (далее – МПГПП). Нормы этих документов, как отмечает Д.В. Черняева, «образуют фундамент всей системы международных стандартов труда»².

В МПЭСКП нашли свое отражение нормы, закрепляющие: право на труд (ст. 6); право на справедливые и благоприятные условия труда (ст. 7); право на свободу объединений (ст. 8); право на социальное обеспечение (ст. 9); охрану труда детей и подростков (п. 3 ст. 10). Положения МПГПП установили запрет принудительного или обязательного труда (ст. 8), право на свободу ассоциаций (ст. 22) и защиту от всякого рода дискриминации (ст. 26).

¹ См., например: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г.; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г.; Конвенция о правах инвалидов от 10 декабря 1984 г.; Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г.

² Черняева Д.В. Международные стандарты труда (международное публичное трудовое право): учебное пособие. М.: КНОРУС, 2010. С. 59.

Защитные механизмы для трудовых прав в ООН связаны с деятельностью уставных и договорных (конвенционных) органов.

Среди уставных органов ООН можно выделить:

1) Совет по правам человека (далее – СПЧ), представляющий собой межправительственный орган в системе ООН, отвечающий за содействие всеобщему уважению и защите всех прав человека по всему миру и за рассмотрение ситуаций, связанных с нарушением прав человека, а также подготовку соответствующих рекомендаций;

2) Универсальный периодический обзор (далее – УПО), являющийся международным механизмом сотрудничества в рамках СПЧ, которым четыре раза в год проводятся регулярные обзоры выполнения 193 государствами – членами ООН обязательств и обязанностей в области прав человека. УПО дает оценку выполнения государствами обязательств в области прав человека, закрепленных в следующих документах: а) Устав ООН; б) Всеобщая декларация прав человека; в) договоры в области прав человека, участником которых является государство; г) добровольные заявления и обязательства государств (в том числе национальная политика в области прав человека и / или осуществленные программы); д) международно-правовые инструменты в области прав человека;

3) Консультативный комитет, представляющий собой международный механизм сотрудничества в рамках СПЧ, основная задача которого состоит в предоставлении экспертных знаний СПЧ таким образом и в такой форме, в которой они будут востребованы СПЧ, уделяя основное внимание исследованиям и основанным на исследованиях консультациям;

4) Специальные процедуры СПЧ – это название механизмов, созданных СПЧ для представления отчетов и консультаций по правам человека на тематическом и страновом уровне. Специальные процедуры охватывают все права человека: гражданские, культурные, экономические, политические и социальные, а также вопросы, касающиеся конкрет-

ных групп. В рамках своих мандатов специальные процедуры изучают, консультируют и публично отчитываются по вопросам и ситуациям в области прав человека. Они проводят тематические исследования и созывают консультации экспертов, вносят вклад в разработку международных стандартов в области прав человека, занимаются информационно-пропагандистской деятельностью и предоставляют консультации по вопросам технического сотрудничества. По приглашению правительств они посещают конкретные страны или территории для мониторинга ситуации на местах. Специальные процедуры также действуют в отношении отдельных случаев и проблем более широкого, структурного характера, направляя сообщения государствам и другим субъектам, в которых они доводят до их сведения информацию о предполагаемых нарушениях или злоупотреблениях. Наконец, они привлекают внимание общественности к конкретной теме с помощью пресс-релизов или других публичных заявлений. Специальные процедуры ежегодно отчитываются перед СПЧ; большинство мандатов также ежегодно отчитываются перед Генеральной Ассамблеей ООН;

5) Управление Верховного комиссара по правам человека (далее – УВКПЧ) является ведущей структурой ООН в области прав человека. Мандат УВКПЧ включает в себя такие сферы, как предотвращение нарушений прав человека, обеспечение соблюдения прав человека, поощрение международного сотрудничества в области защиты прав человека, координирование деятельности ООН, связанной с правами человека, укрепление и продвижение системы ООН в области прав человека. Помимо этого, УВКПЧ работает над тем, чтобы тематика прав человека находила отражение во всех программах ООН.

Существует 10 договорных (конвенционных) органов ООН по правам человека, выполняющих ряд функций в соответствии с положениями договоров, учредивших эти органы. Среди них и периодический контроль – рассмотрение периодических докладов государств-участников, рассмотрение индивидуальных жалоб, проведение расследований на

местах, а также принятие замечаний общего порядка, поясняющих отдельные положения договоров.

Среди договорных органов выделим те, которые в большей степени имеют отношение к защите трудовых прав:

1) Комитет по ликвидации расовой дискриминации является первым договорным органом (создан в 1969 г.), наблюдает за выполнением государствами – участниками Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (данный орган состоит из 18 экспертов);

2) Комитет по правам человека – это орган, состоящий из независимых экспертов (18 членов), которые осуществляют мониторинг выполнения государствами – участниками МПГПП (создан в 1976 г.);

3) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин состоит из независимых экспертов (в состав комитета входят 23 эксперта по правам женщин из разных стран мира), осуществляющих мониторинг выполнения Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (создан в 1981 г.);

4) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам состоит из 18 экспертов, осуществляющих мониторинг выполнения государствами – участниками МПЭСКП (создан в 1985 г.);

5) Комитет по правам ребенка состоит из 18 независимых экспертов, осуществляющих мониторинг выполнения государствами – участниками Конвенции о правах ребенка (создан в 1991 г.);

6) Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей – это орган, состоящий из 14 независимых экспертов, который наблюдает за выполнением Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей государствами-участниками (создан в 2004 г.);

7) Комитет по правам инвалидов является органом независимых экспертов (18 членов), наблюдающих за выполнением государствами – участниками Конвенции о правах инвалидов (создан в 2008 г.).

Рассмотренные механизмы международно-правовой защиты трудовых прав действуют в рамках универсальных международных организаций, в которых «имеют право принимать участие все государства»¹.

Особое внимание следует обратить на деятельность региональных международных организаций. В последнее время, как отмечает Н. Вальтикос, и другие международные организации, либо универсальные, в частности, сама ООН, либо региональные, в основном европейские, а также американские и арабские организации приняли ряд норм, связанных со сферой труда².

Из числа региональных механизмов международно-правовой защиты трудовых прав можно выделить действующий в рамках Совета Европы. Среди принятых в этой международной организации договоров особый интерес представляют Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – ЕКПЧ) и Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 г. (далее – ЕСХ).

Положения ЕКПЧ запрещают принудительный или обязательный труд (ст. 4), закрепляют право на свободу объединений (ст. 11) и не допускают проявления дискриминации (ст. 14).

В силу ст. 19 ЕКПЧ для обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя государствами – участниками этого договора, учрежден Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ), который работает на постоянной основе. В соответствии с п. 1 ст. 32 ЕКПЧ ЕСПЧ является судебным органом, ведающим вопросами толкования и применения положений ЕКПЧ и протоколов к ней.

ЕСПЧ не может возбудить дело по собственной инициативе. В его компетенцию входит вынесение постановлений по результатам рассмотрения предполагаемых наруше-

¹ Талалаев А.Н. Право международных договоров. Т. 1: Общие вопросы / отв. ред. Л.Н. Шестаков. М.: Зерцало, 2009. С. 97.

² Valticos N. International Labour Law. Dordrecht: Springer Science+Business Media, 1979. P. 42.

ний ЕКПЧ. Для этого в ЕСПЧ должна быть подана индивидуальная (частным лицом, группой частных лиц или неправительственной организацией) или межгосударственная (государством) жалоба против одного или нескольких государств, которые ратифицировали ЕКПЧ.

В последние десятилетия ЕСПЧ стал применять в своей практике так называемый интегрированный¹ или целостный подход к толкованию², который предполагает интеграцию некоторых социально-экономических прав в документы, закрепляющие гражданские и политические права³. Как отмечает В. Мантувалу, применительно к ЕСПЧ это означает, что отдельные социальные и трудовые права выступают в качестве основных элементов ЕКПЧ и должны быть соответственно обеспечены защитой как таковые⁴. Кроме того, значение прав, защищаемых ЕСПЧ, должно быть совместимым с другими международными конвенциями⁵, что вытекает из взаимозависимости прав человека и проницаемости.

При рассмотрении дел, касающихся трудовых прав, ЕСПЧ пользуется рядом подходов, которые могут существенным образом воздействовать на государства, в частности, это принцип эволютивного толкования ЕКПЧ, позволяющей

¹ Scheinin M. Economic and Social Rights as Legal Rights // Economic, Social and Cultural Rights. Ed. by Eide, Krause and Rosas. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 2002. P. 32.

² Leary V. The Paradox of Workers' Rights as Human Rights // Human Rights, Labor Rights and International Trade. Ed. by L.A. Compa and S.F. Diamond. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2003. P. 22-40.

³ См. о практике ЕСПЧ по защите трудовых прав: Коротаева А. М. Практика применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: трудовая правовая аспекты // Российская юстиция. 2010. № 9. С. 69-72; Сыченко Е.В. Практика Европейского суда по правам человека в области защиты трудовых прав и права на социальное обеспечение. М.: Юстицинформ, 2014.

⁴ Mantouvalou V. Labour Rights in the European Convention on Human Rights: An Intellectual Justification for an Integrated Approach to Interpretation // Human Rights Law Review. 2013. No. 1. P. 8.

⁵ Micklitz H. Constitutionalization of European Private Law: XXII/2. Oxford: OUP, 2014. P. 33.

принимать противоположные решения по прошествии ряда лет, применение широкой интертекстуальности, имеющей целью выявить общий консенсус государств – членов Совета Европы, независимо от конкретных международных обязательств ответчика.

Следующий международный договор – ЕСХ, как отмечает И.Я. Киселев, «воплощает своего рода европейский эталон уровня условий труда работников – эталон, которому должны соответствовать национальные системы трудового права стран – участниц Совета Европы»¹.

ЕСХ устанавливает в отношении подписавших ее государств три основных обязательства:

1) подп. «а» п. 1 ст. А Части III предусматривает обязательство государств рассматривать Часть I в качестве декларации целей, к достижению которых они будут стремиться всеми надлежащими средствами. Часть I провозгласила необходимость признания государством как цели своей политики создание условий для эффективного осуществления прав и принципов, среди которых: возможность каждого зарабатывать себе на жизнь свободно выбираемым трудом; право всех работников на справедливые условия труда, на охрану и гигиену труда, на справедливое вознаграждение за труд, обеспечивающее им и их семьям достойный уровень жизни и др.;

2) подп. «b» п. 1 ст. А Части III предусматривает обязательство государств считать имеющими для себя обязательную силу по меньшей мере шести из девяти статей Части II, среди которых: ст. 1 (право на труд); ст. 5 (право на объединение); ст. 6 (право на коллективные переговоры); ст. 7 (право детей и молодежи на защиту); ст. 12 (право на социальное обеспечение), ст. 13 (право на социальную и медицинскую помощь); ст. 16 (право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту); ст. 19 (право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь); и ст. 20 (право

¹ Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право: учебник для вузов. М.: Дело, 1999. С. 538.

на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола);

3) подп. «с» п. 1 ст. А Части III предусматривает обязательство государств считать имеющими для себя обязательную силу дополнительно выбранных ими статей или пронумерованных пунктов Части II при условии, что их общее число должно составлять не менее шестнадцати статей или шестидесяти трех пунктов. Ряд этих статей и пунктов ЕСХ содержат нормы, касающиеся сферы труда, например, право работников на справедливые условия труда (ст. 2) и на справедливое вознаграждение за труд (ст. 4), необходимость принятия мер, направленных на обеспечение получения детьми и молодежью профессиональной подготовки и их защита от эксплуатации (п. 1а и 1б ст. 17), равенство трудовых прав работников с семейными обязанностями с другими работниками (ст. 27) и др.

ЕСХ предусматривает две контрольные процедуры:

– регулярный контроль в рамках системы отчетности ее государств-участников, а именно представление: а) докладов относительно применения принятых положений Части II ЕСХ каждые два года; б) докладов относительно непринятых положений Части II ЕСХ через промежутки времени, устанавливаемые Комитетом министров Совета Европы, и по его просьбе;

– специальная процедура контроля по рассмотрению коллективных жалоб, введенная Протоколом 1995 г.

Обе процедуры осуществляются через контрольный механизм, включающий в себя:

1) Европейский комитет по социальным правам, состоящий из 15-ти независимых, беспристрастных членов, которые избираются Комитетом министров Совета Европы сроком на шесть лет с возможностью переназначения на новый срок;

2) Правительственный комитет Европейской социальной хартии и Европейского кодекса социального обеспечения – политический консультативный орган Комитета мини-

стров Совета Европы, состоящий из представителей правительств государств – членов Совета Европы (по одному от каждого государства);

3) Комитет министров Совета Европы – уставный нормотворческий орган Совета Европы, роль и полномочия которого закреплены в главе IV Устава этой международной организации. Состоит из министров иностранных дел государств – членов Совета Европы или их постоянных дипломатических представителей в Страсбурге.

Таким образом, международно-правовая защита трудовых прав человека (международные акты в сфере и механизмы контроля за их выполнением) играет важную роль в выполнении задач, предусмотренных ЦУР 8 и связанных со сферой труда. С одной стороны, как будет продемонстрировано ниже, в международных актах по вопросам труда находят свое внешнее выражение конкретные нормы, связанные с этими задачами. С другой стороны, контрольные механизмы международных организаций стимулируют государства в полном объеме выполнять принятые на себя международные обязательства и следовать международным нормам о труде.

8.3. Задачи ЦУР 8 в сфере труда и их охват международным трудовым правом

ЦУР 8 среди прочих задач фокусирует внимание международного сообщества на важности усилий, направленных на достижение полной и производительной занятости и достойной работы, обеспечение основополагающих принципов и прав в сфере труда, защиту трудовых прав и содействие обеспечению надежных и безопасных условий работы для трудящихся и лиц, не имеющих стабильной занятости.

Выделим следующие задачи ЦУР 8, связанные со сферой труда:

– задача 8.5: к 2030 г. обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех женщин и мужчин, в том числе молодых людей и инвалидов, и равную оплату за труд равной ценности;

– задача 8.7: принять срочные и эффективные меры для того, чтобы искоренить принудительный труд, покончить с современным рабством и торговлей людьми и обеспечить запрет и ликвидацию наихудших форм детского труда, включая вербовку и использование детей-солдат, а к 2025 г. покончить с детским трудом во всех его формах;

– задача 8.8: защищать трудовые права и содействовать обеспечению надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости.

Рассмотрим указанные задачи в контексте их охвата международным трудовым правом.

Задачу 8.5 можно разделить на следующие условные подзадачи:

- обеспечение полной и производительной занятости;
- обеспечение достойной работы;
- обеспечение равной оплаты за труд равной ценности.

Касаемо первой подзадачи, связанной с обеспечением занятости, отметим, что в МОТ действует ряд актов в сфере:

1) политики в области занятости и содействия занятости, среди которых:

– приоритетная Конвенция о политике в области занятости и связанные с ней рекомендации: Конвенция № 122 «О политике в области занятости» (по состоянию на 25.09.2023 г. ратифицирована 115 государствами – членами МОТ); Рекомендация № 122 «О политике в области занятости»; Рекомендация № 169 «О политике в области занятости (дополнительные положения)».

Конвенция № 122 определяет, что ратифицировавшие ее государства – члены МОТ провозглашают и осуществляют в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости (п. 1 ст. 1). Эта политика имеет своей целью обеспечение того, чтобы: а) имелась работа для всех, кто готов приступить к работе и ищет работу; б) такая работа была как можно более продуктивной; в) существовала сво-

бода выбора занятости и самые широкие возможности для каждого работника получить подготовку и использовать свои навыки и способности для выполнения работы, к которой он пригоден, независимо от расы, цвета кожи, пола, религии, политических взглядов, иностранного происхождения или социального происхождения (п. 2 ст. 1).

– Иные актуальные акты о политике в области занятости и содействию занятости: Конвенция № 159 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов»; Конвенция № 88 «Об организации службы занятости»; Рекомендация № 168 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов»; Рекомендация № 99 «О переквалификации инвалидов»; Рекомендация № 83 «Об организации службы занятости»; Конвенция № 181 «О частных агентствах занятости»; Рекомендация № 188 «О частных агентствах занятости»; Рекомендация № 189 «Об общих условиях для стимулирования создания рабочих мест на малых и средних предприятиях»; Рекомендация № 193 «О содействии развитию кооперативов»; Рекомендация № 198 «О трудовом правоотношении»; Рекомендация 205 «О занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия».

– Иные устаревшие акты о политике в области занятости и содействию занятости: Конвенция № 2 «О безработице»; Конвенция № 96 «О платных бюро по найму (пересмотренная в 1949 г.)»;

2) стабильности занятости:

– акты, в отношении которых не принято решение об их статусе: Конвенция № 158 «О прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя»; Рекомендация № 166 «О прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя».

МПЭСКИП включил в группу мер, принимаемых государствами-участниками этого договора для полного осуществления права на труд, полную производительную занятость в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека (ст. 6).

ЕСХ также закрепила, что ее государства-участники для обеспечения эффективного осуществления права на труд обязуются, в частности, признать одной из своих основных целей и обязанностей достижение и поддержание как можно более высокого и стабильного уровня занятости, имея в виду достижение полной занятости (п. 1 ст. 1).

Отметим, что Е.Е. Орловой были выделены следующие цели государственной политики в сфере содействия занятости, а именно: а) минимизация периода поиска работы и упреждение роста масштабов и уровня безработицы; б) содействие трудоустройству ищущих работу и социальная защита безработных¹.

Говоря об обеспечении достойной работы, отметим, что это понятие довольно широкое и включает в себя множество компонентов. Система измерения достойного труда, разработанная в МОТ, как следует из первого параграфа этой главы, охватывает собой десять следующих элементов: возможности трудоустройства; адекватный заработок и производительный труд; достойное рабочее время; совмещение трудовой, семейной и личной жизни; труд, который должен быть отменен; стабильность и гарантированность работы; равенство возможностей и обращения в сфере труда; безопасные условия труда; социальное обеспечение; социальный диалог.

Как можно заметить, многие из указанных элементов достойного труда пересекаются с другими составными частями рассматриваемых задач ЦУР 8. Так, например, вопросы, связанные с безопасными условиями труда, отражены в задаче 8.8 (содействовать обеспечению надежных и безопасных условий работы); вопросы, связанные с трудом, который должен быть отменен, отражены в задаче 8.7 (принять срочные и эффективные меры для того, чтобы искоренить принудительный труд ... покончить с детским трудом во всех его формах); вопросы, связанные с возможностями занятости

¹ Орлова Е.Е. Понятие и принципы правового регулирования занятости населения // Вестник ННГУ. 2015. № 5-6. С. 296.

отражены в задаче 8.5 (обеспечить полную и производительную занятость).

Таким образом, охват этой подзадачи (обеспечение достойной работы) международным трудовым правом осуществляется практически всеми положениями, содержащимися в международных актах по вопросам труда и устанавливаемыми минимальный уровень трудовых прав и гарантий, который обеспечивается государством на национальном уровне.

Переходя к заключительной подзадаче задачи 8.5 (обеспечение равной оплаты за труд равной ценности), отметим, что справедливая оценка труда мужчин и женщин, а также ликвидация дискриминации в сфере оплаты труда имеют важное значение для достижения гендерного равенства и являются одной из основных составляющих достойного труда. Исследования МОТ показывают, что в среднем женщинам во всем мире платят примерно на 20% меньше, чем мужчинам¹. Однако решение этой подзадачи не ограничивается только гендерной дискриминацией, а направлено также на искоренение дискриминации в сфере оплаты труда по признаку пола, расы, цвета кожи, религиозной принадлежности, политической ориентации, этнического или социального происхождения, или по любому иному признаку.

Во Всеобщей декларации прав человека провозглашено право каждого на равную оплату за равный труд без какой-либо дискриминации (п. 2 ст. 23). Хотя данный международный акт по своей сути является рекомендательным (юридически не обязывающим), его положения, как отмечается в отечественной доктрине международного права, «способствовали и способствуют в настоящее время созданию норм договорного международного права»².

¹ См. подробнее: Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps. Официальный сайт МОТ. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf (дата обращения: 24.09.2023).

² Абдуллин А.И. 70 лет Всеобщей декларации прав человека // Вестник экономики, права и социологии. 2018. № 4. С. 292.

В рамках МОТ приняты две фундаментальные (основополагающие) конвенции: № 100 «О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности» (174 ратификации по состоянию на 25.09.2023 г.) и № 111 «О дискриминации в области труда и занятий» (175 ратификаций по состоянию на 25.09.2023 г.), формирующие один из пяти основополагающих принципов в сфере труда (равное обращение и равные возможности), отраженный в Декларации 1998 г. С указанными конвенциями связаны, соответственно, Рекомендация № 90 «О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности» и Рекомендация № 111 «О дискриминации в области труда и занятий».

МПЭСКП также устанавливает право каждого трудящегося на равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия (ст. 7).

ЕСХ также признает право трудящихся мужчин и женщин на равную оплату за труд равной ценности (ст. 4).

Конвенция Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) о правах и основных свободах человека 1995 г., закрепляющая «широкий перечень прав, известных по наиболее важным правозащитным документам»¹, предусматривает право каждого человека на равное вознаграждение за равнозначную работу, включая получение льгот, на одинаковые условия в отношении труда равной ценности и на равный подход к оценке качества работы (ст. 14).

Получение равной платы за равный труд также предусмотрено в Африканской хартии прав человека и народов (ст. 15), «которая заложила фундамент создания региональной африканской системы защиты прав человека»².

Задача 8.7 направлена, прежде всего, на искоренение принудительного и детского труда.

¹ Касьянов Р.А., Торкунова Е.А. Обеспечение прав человека на постсоветском пространстве // Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 5. С. 59.

² Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Юбилей Африканской хартии прав человека и народов // Евразийский юридический журнал. 2012. № 2. С. 22.

Говоря о принудительном труде, отметим, что по данным МОТ, опубликованным в 2022 г., ему подвержены 27,6 млн человек, среди которых 11,8 млн. женщин и девочек и более 3,3 млн детей. МОТ также обращает внимание на рост масштабов принудительного труда за последние годы (с 2016 по 2021 г. число людей, занятых принудительным трудом, увеличено на 2,7 млн человек)¹.

Работа МОТ по искоренению принудительного труда опирается на две фундаментальные (основополагающие) конвенции, а именно:

– Конвенция № 29 «О принудительном или обязательном труде», которая по состоянию на 25.09.2023 г. ратифицирована 181 государством – членом МОТ (исключение составляют: Афганистан, Маршалловы Острова, Палау, Тонга, Тувалу, США).

Данная конвенция определяет принудительный труд как всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно (п. 1 ст. 2), не включая в это понятие: а) любую работу или службу, требуемую в силу законов об обязательной воинской службе и применяемую для работ чисто военного характера; б) любую работу или службу, являющуюся частью обычных гражданских обязанностей граждан полностью самоуправляющейся страны; в) любую работу или службу, требуемую от какого-либо лица вследствие приговора, вынесенного решением судебного органа, при соблюдении определенных условий; г) любую работу или службу, требуемую в условиях чрезвычайных обстоятельств, ставящих под угрозу или могущих поставить под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего или части населения; д) мелкие работы общинного характера (п. 2 ст. 2).

¹ Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage // Официальный сайт МОТ. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_854733.pdf (дата обращения: 24.09.2023).

– Конвенция № 105 «Об упразднении принудительного труда», которая по состоянию на 25.09.2023 г. ратифицирована 178 государствами – членами МОТ (исключение составляют: Бруней, Лаос, Маршалловы Острова, Мьянма, Палау, Южная Корея, Восточный Тимор, Тонга, Тувалу).

Государства, ратифицировавшие эту конвенцию, обязуются упразднить принудительный или обязательный труд и не прибегать к какой-либо его форме: а) в качестве средства политического воздействия или воспитания или в качестве меры наказания за наличие или за выражение политических взглядов или идеологических убеждений, противоположных установленной политической, социальной или экономической системе; б) в качестве метода мобилизации и использования рабочей силы для нужд экономического развития; в) в качестве средства поддержания трудовой дисциплины; г) в качестве средства наказания за участие в забастовках; д) в качестве меры дискриминации по признакам расовой, социальной и национальной принадлежности или вероисповедания (ст. 1).

Также в МОТ приняты Рекомендация № 35 «О косвенном принуждении к труду» и Рекомендация № 203 «О дополнительных мерах в целях действенного пресечения принудительного труда».

МППП предусматривает запрет принуждения к принудительному или обязательному труду (ст. 8).

В рамках ООН также приняты:

- Конвенция о рабстве 1926 г.;
- Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами 1949 г.;
- Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работоторговли и институтов и обычаев, сходных с рабством 1956 г.

ЕКПЧ запрещает рабство и принудительный труд (ст. 4).

Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г. не допускает принуждения к принудительному или обязательному труду (ст. 4).

Касаемо искоренения детского труда отметим, что по данным Глобальных оценок МОТ и ЮНИСЕФ, опубликованным в 2021 г., в мире насчитывается 160 млн детей (63 млн девочек и 97 млн мальчиков), что составляет 10% от общего числа детей в мире, занятых детским трудом. Около 79 млн детей (почти половина всех детей, занятых детским трудом) занимаются опасным трудом¹.

Международная защита трудовых прав детей и подростков на универсальном уровне на сегодняшний день осуществляется с помощью правовых инструментов ООН и МОТ.

В качестве минимального международного трудового стандарта в области детского труда традиционно рассматриваются две основополагающие конвенции МОТ: № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» и № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда». Эти конвенции формируют один из пяти основополагающих принципов в сфере труда (действенное запрещение детского труда), отраженный в Декларации 1998 г. Две рекомендации № 146 «О минимальном возрасте для приема на работу» и № 190 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда» приняты в дополнение к указанным конвенциям, однако они имеют факультативное значение по отношению к установленному международному стандарту.

Международная кампания по всеобщей ратификации основополагающих конвенций, начатая с принятием указанной Декларации 1998 г., достигла первого 100% результата в августе 2020 г. в отношении Конвенции № 182, ее ратифицировали все 187 государств – членов МОТ. Конвенция № 138 набрала 176 ратификаций по состоянию на 25.09.2023 г.

Кроме этого применительно к труду моряков вопросы детского труда получили закрепление в кодифицированном

¹ Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward // International Year for the Elimination of Child Labour. URL: <https://endchildlabour2021.org/wp-content/uploads/2021/11/Child-labour-Global-estimates-2020.pdf> (дата обращения: 24.09.2023).

акте МОТ в области труда моряков – Конвенции 2006 г. о труде в морском судоходстве, набравшей 104 ратификации.

На уровне ООН международный стандарт защиты трудовых прав детей и подростков получил закрепление, прежде всего, в МПЭСКП, п. 3 ст. 10 которого включает 4 базовых принципа:

- запрет дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку в отношении всех детей и подростков;

- защиту их от экономической и социальной эксплуатации;

- установление наказуемости применения их труда в области, вредной для нравственности и здоровья или опасной для жизни, или могущей повредить нормальному развитию;

- обязательство установить возрастные пределы, ниже которых пользование платным детским трудом запрещается и карается законом.

МПГПП провозгласил право каждого ребенка без дискриминации на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства (п. 1 ст. 24).

Специальная Конвенция о правах ребенка 1989 г. содержит ст. 32–36, посвященные экономическим и трудовым правам в широком контексте. Формулировки п. 1 ст. 32 и последующая практика Комитета по правам ребенка продемонстрировали приверженность двум основополагающим конвенциям МОТ (№ 138 и № 182), и, как отмечает Л. Свепстон, это подчеркивает не только взаимосвязанный характер стандартов системы ООН в области прав человека, но и тесную взаимосвязь между различными организациями международной системы, которые работают над искоренением всех форм детского труда и другой экономической эксплуатации детей¹.

¹ Swepston L. Article 32: Protection from Economic Exploitation. Boston: Nijhoff, 2012. P. 33.

Конвенцию о правах ребенка дополняют два факультативных протокола к ней 2000 г.: 1-й о недопущении участия детей в вооруженных конфликтах¹; 2-й о запрете торговли детьми, детской проституции и детской порнографии².

Задача 8.8 включает в себя, прежде всего, довольно объемную правовую категорию как защиту трудовых прав, в которую можно включить практически всю совокупность международных актов в сфере труда и международные механизмы контроля за их выполнением.

Говоря об обеспечении надежных и безопасных условий работы, прежде всего, отметим две фундаментальные (основополагающие) конвенции МОТ: № 155 «О безопасности и гигиене труда и производственной сфере» (78 ратификаций по состоянию на 25.09.2023 г.) и № 187 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда» (61 ратификация по состоянию на 25.09.2023 г.). Эти конвенции, как можно заметить из второго параграфа данной главы, формируют пятый принцип безопасной и здоровой рабочей среды, включенный в 2022 г. в Декларацию 1998 г. Отражение этого принципа в указанной Декларации, как отмечает К.Д. Крылов, «обеспечивает теме безопасности и гигиены труда такую же степень уважения, известности и поддержки, как и четырём другим [принципам, касающимся основополагающих прав в сфере труда]»³.

¹ Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах // Официальный сайт ООН. URL:

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/rightschild_protocol_1.shtml (дата обращения: 25.09.2023).

² Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии // Официальный сайт ООН. URL:

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/rightschild_protocol_2.shtml (дата обращения: 25.09.2023).

³ Крылов К.Д. Фундаментализация безопасных и здоровых условий труда в международном трудовом праве // Право и управление. XXI век. 2022. № 2. С. 8.

Основополагающие конвенции по обеспечению безопасной и здоровой рабочей среды содержат положения общего характера, охватывающие все отрасли экономической деятельности. Их основные нормы полностью дополняют друг друга, и вместе представляют собой план постепенных и устойчивых улучшений, направленных на обеспечение безопасных и здоровых условий труда. Эти конвенции устанавливают основные нормы для применения системного подхода в управлении системой охраны труда.

В Конвенции № 155 содержатся призывы к принятию согласованной национальной политики в области безопасности труда, гигиены труда и производственной среды. Она также требует разработки мер на национальном уровне и уровне предприятий для определения ответственности, обязанностей и прав в сфере охраны труда.

Конвенция № 187 основана на системном подходе к созданию безопасной и здоровой производственной среды через разработку национальной политики, систем и программ в области безопасности и гигиены труда и производственной среды с целью совершенствования национальной культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда и производственной среды.

Конвенция № 155 дополняется Рекомендацией № 164 «О безопасности и гигиене труда и производственной среде», а Конвенция № 187 сопровождается Рекомендацией № 197 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда», в которой содержатся более подробные положения относительно применения конвенции.

МПЭСКП также закрепил право каждого на условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены (ст. 7).

В ЕСХ закреплено право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены (ст. 3).

В рамках СНГ принята Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников СНГ, предусматривающая, в частности, право трудящихся-мигрантов на территории государства, в котором они

осуществляют оплачиваемую трудовую деятельность, на безопасные условия труда (ст. 6).

Таким образом, международное трудовое право достаточно широко охватывает задачи ЦУР 8, связанные со сферой труда, и поэтому их решение, прежде всего, требует, чтобы прогрессивные положения международных актов в сфере труда находили свое осуществление на национальных уровнях государств. Международное трудовое право (в том числе международно-правовая защита трудовых прав человека), имея своей главной целью улучшение условий труда и установление всеобщего и прочного мира, основанного на социальной справедливости, играет важную роль в достижении ЦУР 8 «Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех».

Контрольные вопросы:

1. Дайте определение достойному труду (decent work) как одному из центральных понятий ЦУР 8. Какие элементы для его измерения можно выделить?
2. Назовите документ МОТ, в котором формально закреплена концепция достойного труда. Какие стратегические задачи МОТ обозначены в этом документе?
3. Охарактеризуйте механизмы защиты трудовых прав в ООН. Какие уставные и договорные (конвенционные) органы этой международной организации имеют отношение к защите трудовых прав?
4. Перечислите фундаментальные и приоритетные конвенции МОТ. Почему их выделяют из всего числа конвенций, принятых в этой международной организации?

Литература

1. Аметистов Э.М. Международное право и труд: Факторы имплементации международных норм о труде. М.: Междунар. отношения, 1982.
2. Бекашев Д.К. Международное трудовое право (публично-правовые аспекты): учебник. М.: Проспект, 2015.
3. Гусов К.Н., Лютов Н.Л. Международное трудовое право: учебник. М.: Проспект, 2014.
4. Иванов С.А. Проблемы международного регулирования труда. М.: Наука, 1964.
5. Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право: учебник для вузов. М.: Дело, 1999.
6. Servais J. International Labour Law. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2017.

Глава 9

**ВКЛАД ПРОГРАММ УПРАВЛЕНИЯ ООН
ПО ВОПРОСАМ КОСМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА
В ДОСТИЖЕНИЕ ЦУР**

И.А. Черных

В XX веке стало возможным использовать космическое пространство, научно-технический уровень развития человечества значительно шагнул вперед: появились спутники телевидения, дистанционного зондирования Земли, навигации; стали проводиться опыты и исследования на борту космических станций и на поверхности различных небесных тел. Космические технологии, наука и техника, а также результаты космической деятельности начали активно внедряться и использоваться на Земле на благо всего человечества, для решения различного уровня проблем и прикладных задач, в том числе для достижения целей устойчивого развития (далее – ЦУР).

Изначально возможности космических технологий в рамках устойчивого развития на Земле наиболее широко стали применяться в экологии, например, для мониторинга состояния окружающей среды или предупреждения чрезвычайных ситуаций и снижения риска бедствий на Земле. В 2006 г. на основе резолюции Генеральной Ассамблеи ООН была учреждена специальная «Платформа ООН по использованию космической информации для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и экстренного реагирования (СПАЙДЕР-ООН)»¹. Впоследствии значение использования космического пространства заметно выросло, что

¹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 14 декабря 2006 года. 61 сессия от 14 декабря 2006 г. A/RES/61/110. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/61/110> (дата обращения: 25.09.2023).

нашло отражение, в частности, в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг.¹ и в Парижском соглашении о мерах по снижению углекислого газа в атмосфере², принятом в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г.³

Также вопросы взаимодействия международной космической деятельности и достижения ЦУР заняли значительное место в повестке дня четвертой юбилейной конференции ООН по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях (далее – ЮНИСПЕЙС+50), которая проходила в г. Вене с 18 по 21 июня 2018 г.

Главой целью данной конференции была оценка достигнутых успехов в области исследования и использования космического пространства за последние 50 лет и принятие плана действия на ближайшую перспективу с учетом новых реалий, таких как: увеличение числа участников космической деятельности (государств и неправительственных организаций) или развитие космической техники и технологий. Итоги ЮНИСПЕЙС+50 были отражены в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 73/6 «Пятидесятая годовщина первой Конференции Организации Объединенных Наций по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях: космос как двигатель устойчивого развития»⁴.

¹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 3 июня 2015 г. 69 сессия от 3 июня 2015 г. A/RES/69/283* от 23.06.2015 г. Приложение II. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/69/283> (дата обращения: 25.09.2023).

² Парижское соглашение 2015 г. URL: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (дата обращения: 25.09.2023).

³ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата от 9 мая 1992 г. URL: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convru.pdf (дата обращения: 25.09.2023).

⁴ Пятидесятая годовщина первой Конференции Организации Объединенных Наций по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях: космос как двигатель устойчивого развития. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 26 октября 2018 г. A/RES/73/6. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/6> (дата обращения: 25.09.2023).

В этой резолюции Генеральной Ассамблеи ООН прикладное использование космической науки и техники оценено как «способствующее достижению целей устойчивого развития на благо всех стран»¹.

По завершении конференции ЮНИСПЕЙС+50, на 61-й сессии Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях (далее – Комитет ООН по космосу), состоявшейся с 20 по 29 июня 2018 г., была создана Рабочая группа Комитета ООН по космосу – «Повестка дня “Космос-2030”». Главной целью созданной Рабочей группы согласно документу под названием «Исходный проект повестки дня “Космос-2030” и плана ее осуществления», представленного бюро Рабочей группы по повестке дня «Космос-2030», стала разработка плана осуществления «Повестки дня “Космос-2030”» «в качестве всеобъемлющей и перспективной стратегии, направленной на закрепление и усиление вклада космической деятельности и космических технологий в осуществление глобальных программ и решение вопросов обеспечения долгосрочного устойчивого развития в интересах всего человечества»². В этом документе, а также его обновленном варианте отмечена роль космических средств для реализации глобальных программ развития.

В итоговом документе было обозначено четыре темы: 1) космическая экономика; 2) космическое общество; 3) доступность космоса и 4) космическая дипломатия. Под эти темы были выработаны так называемые четыре «общие задачи», а именно: «Общая задача 1. Увеличение социально-экономических выгод от космической деятельности и усиление роли космического сектора как важного фактора устой-

¹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 26 октября 2018 г. A/RES/73/6. П.1. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/6> (дата обращения: 25.09.2023).

² Исходный проект повестки дня «Космос-2030» и плана ее осуществления. 62-я сессия Комитета по использованию космического пространства в мирных целях 1221 июня 2019 г. A/AC.105/L.317. П.6. URL: http://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2019/aac_1051/aac_1051_317_0_html/V1903345.pdf (дата обращения: 25.09.2023).

чивого развития», «Общая задача 2. Использование потенциала космонавтики для решения повседневных проблем и космических инноваций для повышения качества жизни»; «Общая задача 3. Расширение доступа к космическому пространству для всех и обеспечение для всех стран возможностей для извлечения социально-экономических выгод из использования космической науки и техники, полученных с помощью космических технологий данных, информации и продуктов, и содействие, тем самым, достижению целей в области устойчивого развития» и «Общая задача 4. Налаживание партнерских связей и расширение международного сотрудничества в области использования космического пространства в мирных целях и глобального управления космической деятельностью», которые пересекаются с каждой из четырех тем и со всеми 17 ЦУР.

В октябре 2021 г. Генеральная Ассамблея приняла резолюцию A/RES/76/3 «Повестка дня “Космос-2030”: космос как двигатель устойчивого развития»¹, проект которой был подготовлен Комитетом ООН по космосу, в частности, рабочей группой «Повестка дня “Космос-2030”». Обозначенная резолюция закрепила разрабатываемую в предшествующие годы рабочей группой по повестке дня «Космос-2030» стратегическую концепцию, задачи и план осуществления, который государства могут реализовывать на добровольной основе с помощью различных инструментов и ресурсов (например, СПАЙДЕР-ООН; региональные центры подготовки в области космической науки и техники, связанные с ООН; Международный комитет по глобальным навигационным спутниковым системам, инициатива «Доступ к космосу для всех», проект «Космическое право для новых участников космической деятельности» и др.).

¹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 28 октября 2021 г. A/RES/76/3. URL: https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/resolutions/2021/general_assembly_76th_session/ares763_html/A_RES_76_3_R.pdf (дата обращения: 25.09.2023).

Особое место в реализации концепции, а также получения различных выгод от использования космического пространства и космических технологий, занимает деятельность Управления ООН по вопросам космического пространства (далее – УВКП ООН). УВКП ООН является самостоятельным вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН, в обязанности которого входят целый комплекс направлений в области продвижения международного сотрудничества в использовании и исследовании космического пространства в мирных целях, а также в использовании космической науки и техники для устойчивого экономического и социального развития.

История УВКП ООН уходит к 1958 г., когда в рамках Секретариата ООН, расположенного в Нью-Йорке, была создана небольшая группа экспертов для оказания секретарских услуг только что созданному временному Комитету ООН по космосу. В 1962 г. УВКП ООН перешло в структуру Департамента по политическим вопросам и вопросам Совета Безопасности, а в 1968 г. было реорганизовано в Отдел по вопросам космического пространства этого же Департамента. Только в 1992 г., через 30 лет, Отдел был преобразован в Управление по вопросам космического пространства, но уже в составе Департамента по политическим вопросам. В 1993 г. Управление было переведено в Отделение ООН в Вене и взяло на себя функции секретариата Юридического подкомитета Комитета ООН по космосу, которое ранее осуществлялось Управлением по правовым вопросам в Нью-Йорке. Сегодня УВКП ООН полностью выполняет функции Секретариата Комитета ООН по космосу, ведет реестр объектов, запускаемых в космическое пространство, а также отвечает за реализацию различных программ, проводит семинары, конференции и т.д.¹

¹ Подробнее см.: The COPUOS Briefing Book. Ed. by Ch.D. Johnson. Secure World Foundation, 2023. P. 4654; Официальный сайт Управления ООН по вопросам космического пространства. URL: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/index.html> (дата обращения: 25.09.2023).

Описание роли космической техники и технологий, а также значения и необходимости международно-правового регулирования космической деятельности также представлено на официальном сайте УВКП ООН в разделе «Космос для ЦУР» (Space4SDGs)¹ в разрезе каждой из 17 ЦУР². При этом имеющиеся программы УВКП ООН вносят вклад в достижение большинства из рассматриваемых ЦУР, например, в ЦУР 4, 5 и 10, которые будут рассмотрены ниже.

ЦУР 4 «Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех» включает в себя 10 задач и 11 показателей. Цель предполагает обеспечение:

4.1. завершения девочками и мальчиками получения бесплатного, равного и качественного начального и среднего образования;

4.2. доступа к качественным системам развития, ухода и дошкольного обучения детей младшего возраста;

4.3. равного доступа среди мужчин и женщин к недорогому и качественному профессионально-техническому и высшему образованию;

4.4. увеличения числа молодых и взрослых людей, обладающих востребованными навыками, в том числе профессионально-техническими навыками (в первую очередь в области информационно-коммуникационных технологий);

4.5. ликвидации гендерного неравенства в сфере образования и равного доступа к образованию и профессионально-технической подготовке всех уровней для уязвимых групп населения;

4.6. чтобы все молодые люди и значительная доля взрослого населения, как мужчин, так и женщин, умели читать, писать и считать;

¹ Официальный сайт Управления ООН по вопросам космического пространства. Раздел Space4SDGs. URL: <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/space4sdgs/index.html> (дата обращения: 25.09.2023).

² А.Х. Абашидзе, И.А. Черных Роль международного космического права в достижении целей устойчивого развития // Международное публичное и частное право. 2020. № 1. С. 1219.

4.7. чтобы все учащиеся приобретали знания и навыки, необходимые для содействия устойчивому развитию;

4.a. создания и совершенствования учебных заведений, учитывающих интересы детей, особые нужды инвалидов и гендерные аспекты, и безопасной, свободной от насилия и социальных барьеров и эффективной среды обучения для всех (в том числе, чтобы в школах был доступ в Интернет для учебных целей);

4.b. значительного увеличения во всем мире количества стипендий, предоставляемых развивающимся странам (в том числе для получения высшего образования по вопросам информационно-коммуникационных технологий, технические, инженерные и научные программы);

4.c. значительного увеличения числа квалифицированных учителей.

Для достижения обозначенных задач космические технологии могут предоставить равный доступ к образованию различного уровня посредством связи через спутниковые технологии, которые сегодня включают в себя и высокоскоростное подключение к Интернету, который открывает возможности дистанционного и электронного обучения, мониторинга посещаемости и ряд других современных инструментов в сфере образования, показавших свою особую эффективность в период пандемии Covid-19.

УВКП ООН для достижения ЦУР 4 реализует ряд программ, непосредственно направленных на наращивание образовательного потенциала у молодых поколений и обеспечение равного доступа к образованию, в особенности в развивающихся странах¹.

Первое направление УВКП ООН, связанное с ЦУР 4, включает программы стажировок, посвященных тематике наноспутниковых технологий и микрогравитации. Данные стажировки являются частью **Программы ООН по приме-**

¹ См.: Резолюция ГА 76/3 ООН «Повестка дня «Космос-2030»: космос как двигатель устойчивого развития» от 25 октября 2021 г. Общая задача 3. П. 3.4.

нению космической техники, созданной в 1971 г. по итогам проведения Первой конференции по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях 1968 г.¹ За годы реализации Программа ООН значительно расширила свой мандат, и в настоящее время включает различные мероприятия, направленные на содействие в практическом применении космической техники, расширение международного сотрудничества, распространение знаний, подготовку будущих специалистов и оказание помощи «на местах» для развития потенциала в области космической науки и техники в развивающихся странах.

На данный момент в рамках Программы есть 3 возможных стажировки:

1) *Программа долгосрочной стажировки по наноспутниковым технологиям, реализуемая ООН совместно с Японией*² на базе Технологического института Кюсю (Япония). Проводится ежегодно начиная с 2012 г. В стажировке могут принять участие граждане развивающихся государств и некосмических держав, для чего необходимо пройти конкурсный отбор³. Каждый год Институт принимает до 3 студентов на курс магистратуры длительностью 2 года и до 2 студентов в аспирантуру длительностью 3 года. Успешно завершившие курс студенты допускаются к отбору на получение гранта от Правительства Японии (Министерства образования, культуры, спорта, науки и технологий Японии, или Monbukagakusho: МЕХТ) в размере 145 000 йен в месяц на покрытие всех расходов в течение всего срока стажировки.

2) *Программа стажировки для проведения серии экспериментов в Drop Tower (DropTES) в г. Бремен (Германия)*⁴. Программа реализуется с 2014 г. при поддержке Центра при-

¹ Подробнее о Программе. URL: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/psa/history.html> (дата обращения: 25.09.2023).

² UN/Japan long-term fellowship programme on nano-satellite technologies (PNST).

³ Прим.: Для участия в отборе необходимо соответствовать критериям отбора и заполнить необходимые документы.

⁴ Fellowship programme for the Drop Tower experiment series (DROPTES).

кладных космических технологий и микрогравитации (ZARM) и Немецкого аэрокосмического центра (DLR). Программа дает возможность использовать лабораторию ZARM, представляющую собой так называемую «падающую» башню (Fallturm Bremen (нем.) или Drop Tower (англ.)) высотой 146 м для изучения микрогравитации¹. Серия экспериментов включает четыре сброса или запуска катапульты, во время которых создаются условия микрогравитации примерно на 5 с (для сброса) и на 10 с (для запуска катапульты). Стажировка также является частью инициативы УВКП ООН под названием «Доступ к космосу для всех»².

3) *Программа по разработке наноспутников (UNNATI)* в г. Бангалор (Индия) на базе Индийской организации космических исследований³. Начало реализации программы было положено в 2018 г. Программа предполагает укрепление знаний в области сборки, интеграции и тестировании наноспутников в течение двух месяцев.

Другое направление – использование потенциала *региональных подготовительных центров в области космической науки и техники, связанных с ООН*, создание которых стало частью реализации плана развития ранее упомянутой Программы ООН по применению космической техники⁴. Идея заключалась в том, чтобы в каждом из регионов, курируемых экономическими комиссиями ООН – Африке, Азии и Тихом океане, Европе, Латинской Америке и Карибском бассейне, Западной Азии, существовал такой центр под эгидой ООН, преимущественно на базе национальных/региональных

¹ Подробнее: Fellowship Programme for «Drop Tower Experiment Series» (DropTES). URL: https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/access2space4all/DropTES/DropTES_Index.html (дата обращения: 25.09.2023).

² Подробнее Access to Space for All. URL: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/access2space4all/index.html> (дата обращения: 25.09.2023).

³ Unispace Nanosatellite Assembly and Training by ISRO (UNNATI).

⁴ Резолюция ГА ООН 45/72 «Международное сотрудничество в использовании космического пространства в мирных целях» от 11 декабря 1990 г. П. 8 «с»; Резолюция ГА ООН 50/27 «Международное сотрудничество в использовании космического пространства в мирных целях» от 6 декабря 1995 г. П. 2930.

учебных заведений развивающихся стран, чтобы способствовать этим региональным образовательным центрам получить необходимое признание и укрепление их возможностей для привлечения спонсоров, а также установления академических связей с национальными и международными институтами, занимающимися различными проблемами в области космоса.

В настоящее время функционируют семь таких образовательных центров по космической науке и технике:

2 центра находятся в *Азиатско-Тихоокеанском регионе*, а именно: 1) Индия – Центр подготовки в области космической науки и техники в Азиатско-Тихоокеанском регионе¹. Образован 1 ноября 1995 г., находится в г. Дели. 2) Китай – Региональный центр подготовки в области космической науки и техники в Азиатско-Тихоокеанском регионе². Образован 17 ноября 2014 г., находится в г. Пекине.

Регион *Латинская Америка и Карибский бассейн* включает 2 кампуса, образующих единый Региональный центр подготовки в области космической науки и техники в Латинской Америке и Карибском бассейне, созданных в 2003 г. и расположенных в Мексике³ и Бразилии⁴.

В *Западной Азии* создан в 2012 г. Центр подготовки в области космической науки и техники, расположенный в Иордании (г. Амман)⁵.

В *Африке* региональные центры подготовки в области космической науки и техники были созданы на французском

¹ The Centre for Space Science and Technology Education in Asia and the Pacific region.

² The Regional Centre for Space Science and Technology Education in Asia and the PacificRCSSTEAP.

³ Regional para la Enseñanza de la Ciencia y la Tecnología Espaciales en América Latina y el Centro Regional de Enseñanza de Ciencia y Tecnología del Espacio para América Latina y el CaribeCRECTEALC.

⁴ The Regional Centre for Space Science and Technology Education for Latin America and the CaribbeanRECTEALC.

⁵ The Regional Centre for Space Science and Technology Education for Western AsiaRCSSTEWA.

и английском языках в 1998 г. Первый расположен в Марокко¹, а второй – в Нигерии².

Каждый центр призван разработать и предложить образовательные программы, исследовательские и практические курсы с целью приобретения слушателями навыков и знаний в вопросах, связанных с космической наукой и техникой.

Аналогичный проект по созданию регионального образовательного центра на базе ряда российских федеральных государственных вузов реализуется в настоящее время Госкорпорацией «Роскосмос» под условным названием «Евразийский космический образовательный центр», который будет курироваться в нашем регионе АНО «Корпоративная академия госкорпорации «Роскосмоса».

Доступ к образованию имеет решающее значение для повышения качества жизни и помогает наделить местных жителей необходимыми инструментами для разработки инновационных решений основных вопросов, решаемых в рамках ЦУР. Для обеспечения единого стандарта преподавания в центрах были разработаны учебные программы по основным областям применения космической техники: спутниковая метеорология и глобальный климат, спутниковая связь, космические и атмосферные науки, дистанционное зондирование и географические информационные системы, глобальные навигационные спутниковые системы. Каждая учебная программа состоит из двух частей: 1) развитие и совершенствованию знаний и навыков в течение 9-месячного периода; 2) подготовка и реализация пилотного проекта в течение одного года в собственных странах обучающихся для применения полученных на первом этапе компетенций.

ЦУР 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек. Состоит из 9 задач и 14 показателей. Среди задач она включает повсеместную ликвидацию всех форм дискриминации в отно-

¹ The African Regional Centre for Space Science and Technology Education in French Language CRASTE-LF.

² Ibid.

шении всех женщин и девочек, поэтому, говоря о вкладе программ УВКП ООН в достижение ЦУР 5, необходимо отметить их особую роль для обеспечения всестороннего и реального участия женщин и равных для них возможностей для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни (задача 5.5).

Помимо ранее обозначенных программ УВКП ООН в контексте ЦУР 4, Управление реализует проект под названием «Космос для женщин»¹. Проект был запущен в 2017 г. при содействии другой структуры ООН – «ООН-женщины». Проект «Космос для женщин» помогает расширить возможности женщин в космосе. Для этого была разработана онлайн-платформа наставничества для молодых женщин, занимающихся наукой, техникой, инженерией и математикой. Наставники – женщины с опытом в космической отрасли – вдохновляют, направляют и помогают начинающим молодым специалистам женского пола, рассказывают о возможностях в области космической деятельности. Ежегодно проводится отбор как наставников, так и подопечных для участия в программе наставничества.

Проект также дает возможность государствам и организациям получать консультации по вопросам политики и управления в области образования и других сферах для реализации программ, направленных на поддержку женщин в сфере космоса и использования результатов космической деятельности для разрешения проблем в гендерной сфере, с которыми сталкиваются женщины.

Более того, ежегодно «Космос для женщин» организует различные мероприятия и экспертные совещания, направленные на укрепление потенциала и обмен мнениями², а также представляет свои результаты на других мероприя-

¹ См.: Space4Women Project. URL: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/topics/spaceforwomen/index.html> (дата обращения: 25.09.2023).; Space4Women. URL: <https://space4women.unoosa.org/> (дата обращения: 25.09.2023).

² Capacity Building. URL: <https://space4women.unoosa.org/capacitybuilding> (дата обращения: 25.09.2023).

тиях, например, на Международном астронавтическом конгрессе¹.

Подтверждая приверженность расширению гендерного равенства, Резолюция 76/3 «Повестка дня «Космос-2030»: космос как двигатель устойчивого развития» 2021 г. также провозгласила задачу «Поощрять гендерное равенство в космической деятельности, в том числе за счет увеличения числа женщин, получающих естественно-научное, техническое, инженерное и математическое образование», отметив в качестве инструментария для достижения данной задачи проект «Космос для женщин», который имеет «целью предоставить женщинам более широкие возможности для получения профильного космического образования и трудоустройства в космической отрасли».

ЦУР 10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними. Включает 10 задач и 11 показателей. Программы УВКП ООН всесторонне коррелируют с задачами ЦУР 10 для обеспечения доступа к космосу всех государств и всех заинтересованных лиц. Основную роль здесь играет программа УВКП ООН «Доступ к космосу для всех», которая помогает развивающимся странам начать заниматься космической деятельностью. Программа является совместной инициативой УВКП ООН, с одной стороны, и космических агентств, научно-исследовательских институтов и промышленности – с другой. Она направлена на технологическое развитие и развитие инфраструктуры в области ракетно-космической отрасли государств – членов ООН по таким направлениям, как гипергравитация и микрогравитация, создание спутников и освоение космоса. Например, при содействии программы УВКП ООН был запущен первый небольшой спутник Кении², а также спутники для Маврикия, Гватемалы и Молдовы.

¹ См.: 2018: 69 th International Astronautical Congress, IAF IDEA «3G» Diversity Day. URL: https://www.unoosa.org/documents/pdf/SpaceforWomen/Di_Pippo_IAC_Diversity_Day_FINAL.pdf (дата обращения: 25.09.2023).

² Подробнее см.: First KiboCUBE Satellite owned by Kenya deployed from the International Space Station. URL: <https://africanews.space/first-kibocube->

Для достижения задачи 10.2 «поощрение активного участия всех людей в социальной, экономической и политической жизни независимо от их возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии и экономического или иного статуса» в рамках ЦУР 10 УВКП также реализует программу «Космос для людей с ограниченными возможностями»¹. Цель проекта – содействие инклюзивному и справедливому развитию космического сектора путем отстаивания прав людей с ограниченными возможностями, повышения осведомленности о необходимости новых технологий для доступа таких людей к космосу, содействие сотрудничеству в целях учета интересов инвалидов и привлечения их к принятию решений. Программа направлена на исследование инновационных инструментов и технологий, которые могли бы обеспечивать доступ инвалидов к космосу, и непосредственное вовлечение их в эту деятельность. К представленным инициативам в рамках проекта можно отнести исследования в области сонификации (проект «Звук магнитного поля Земли: аудиоинсталляция с использованием сонификации для обеспечения доступности космических наук», который позволяет передавать данные в виде звука, в первую очередь для слепых и слабовидящих людей²), исследования возможностей по полету людей с ограниченными возможностями в космос (включая проект Европейского космического агентства «ESA Parastronaut Feasibility Project»), исследования в области применения результатов космической деятельности для улучшения жизни инвалидов на Земле. Также программа «Космос для людей с ограниченными возможностями» дает возможность стажировки

satellite-owned-by-kenya-deployed-from-the-international-space-station/ (дата обращения: 25.09.2023).

¹ Space for Persons with Disabilities. URL: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/space4personswithdisabilites/index.html> (дата обращения: 25.09.2023).

² «Sound of earth's magnetic field» audio installation at VIC (may-june 2023). URL: https://www.unoosa.org/documents/pdf/Space4PersonswithDisabilites/The_Music_of_Earth_Magnetic_Field.pdf (дата обращения: 25.09.2023).

ровок, обмена мнениями, идеями и собственным опытом на площадке УВКП ООН.

Помимо обозначенных программ УВКП ООН реализует и другие проекты, направленные на достижение других ЦУР. Таким образом, УВКП ООН не только подтверждает свой статус уникальной площадки для международного сотрудничества государств в области исследования и использования космического пространства в мирных целях, но и подчеркивает неотъемлемый характер космоса для достижения ЦУР.

Контрольные вопросы:

1. Какие документы были приняты Генеральной Ассамблеей ООН, в которых космос рассматривается в качестве одного из основных факторов, способствующих достижению целей в области устойчивого развития на благо всех стран?
2. Когда было создано Управление ООН по вопросам космического пространства? Что входит в его компетенцию?
3. Какие проекты/инициативы/программы реализует Управление ООН по вопросам космического пространства, направленные на достижение ЦУР 4, 5 и 10? Расскажите подробно о каждом из них.

Литература

1. Абашидзе А.Х., Черных И.А. Роль международного космического права в достижении целей устойчивого развития // Международное публичное и частное право. 2020. № 1. С. 12–19.
2. The COPUOS Briefing Book. Ed. by Ch.D. Johnson. Secure World Foundation, 2023. P. 46–54.

Глава 10

БОРЬБА С НЕРАВЕНСТВОМ

*М.В. Ильяшевич,
П.А. Банис*

Цели устойчивого развития (ЦУР) представляют собой важнейшие задачи, выполнение которых международное сообщество ставит перед собой в качестве основы для обеспечения благополучия и процветания последующих поколений. 25 сентября 2015 г. в ходе встречи на высшем уровне по устойчивому развитию под эгидой Организации Объединённых Наций (ООН) был принят фундаментальный документ «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». В документе закрепляются 17 целей и 169 задач устойчивого развития (ЦУР), которые «носят комплексный и неделимый характер, являются глобальными по своему характеру и универсально применимыми и при этом обеспечивают учет различий в национальных реалиях, возможностях и уровнях развития и уважение национальных стратегий и приоритетов»¹. Важность указанного плана действий подтверждают и те серьезные усилия, которые государства приоритетно прилагают к тому, чтобы достичь весомых успехов в заданных направлениях, несмотря на тот факт, что юридически документ, в форме которого были закреплены и одобрены ЦУР, носит рекомендательный характер².

¹ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 г. A/RES/70/1. П. 55. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 23.09.2023).

² Устав ООН от 24 октября 1945 г. Ст. 18 п. 2. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 23.09.2023).

В качестве одной из семнадцати Целей устойчивого развития в документе закреплена Цель 10: «Сокращение неравенства внутри стран и между ними», которая наряду с другими целями в качестве приоритетной задачи стоит на повестке дня в рамках обсуждений на различных внутригосударственных и межгосударственных площадках. Связано это с тем, что, несмотря на развитие международного права, экономические и демократические достижения государств, неравенство между социальными группами, бедными и богатыми, мужчинами и женщинами, как и в целом между государствами, становится лишь глубже. Государства, страдающие от неравенства в наибольшей степени, это развивающиеся страны, а также наименее развитые государства, не имеющие выхода к морю, и небольшие развивающиеся островные государства. Как свидетельствуют данные Отчета о мировом благосостоянии 2023¹, больше всего, ввиду международного экономического кризиса, потеряли самые развитые государства, однако эти цифры нельзя интерпретировать в качестве ориентира в пользу того, что проблема неравенства между государствами стала в настоящее время менее актуальной, так как те государства, чье благосостояние значительно уменьшилось в 2022 г., все предыдущие годы получали огромные, несопоставимые по сравнению с другими государствами, прибыли². Например, уровень благосостояния государств Европы и Северной Америки за 2022 г. сократился на 3,4% и 4,5% соответственно, однако суммарный уровень благосостояния этих государств все равно почти в 10 раз превышает показатели государств Латинской Америки и других регионов (151,170 млрд долларов США у Северной

¹ Global Wealth Report 2023. Leading perspectives to navigate the future. Credit Suisse AG, a UBS Group company P. 12. URL: <https://www.ubs.com/global/en/family-office-uhnw/reports/global-wealth-report-2023.html> (дата обращения: 23.09.2023).

² Global Wealth Report 2023. Leading perspectives to navigate the future. Credit Suisse AG, a UBS Group company P. 14. URL: <https://www.ubs.com/global/en/family-office-uhnw/reports/global-wealth-report-2023.html> (дата обращения: 23.09.2023).

Америки против 15,071 млрд долларов США у Латинской Америки)¹. Таким образом, проблема дисбаланса в части экономического развития и в иных сферах жизнедеятельности государств далека от разрешения.

Ввиду сказанного очевидно, что для достижения ЦУР необходимо обеспечить сотрудничество и принятие конкретных мер на международно-правовом уровне со стороны всех государств, вне зависимости от их уровня развития, площади территории, численности населения, а также амбиций. Полагая, что достижение указанных целей сможет обеспечить долгосрочный мир и стабильность, государства взяли на себя добровольные обязательства предпринимать все необходимые шаги для достижения ЦУР, включая механизмы отчетности о предпринятых мерах, что в том числе позволит обеспечить обмен практиками и передовым опытом между государствами. Безусловно решение проблемы неравенства не сводится исключительно к устранению дисбаланса в части защиты интересов государств. Проблема неравенства существует в сфере обеспечения и защиты прав лиц, принадлежащих к разным расам, национальностям, к разному полу и т. д. Различия в богатстве по расовому признаку часто весьма значительны. Например, исследование потребительского финансирования в США в 2019 г. показало, что среднее богатство афроамериканцев составляло всего 12,8% от среднего богатства неиспаноязычных европеоидов, а среднее богатство выходцев из Латинской Америки составляло всего 19,2%. Соответствующие соотношения доходов составили 58,4% для афроамериканцев и 59,0% для выходцев из Латинской Америки². Согласно Отчету о мировом благосостоянии за 2018 г., соотношение благосостояния женщин и мужчин в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с высоким уровнем дохода до пандемии коле-

¹ Global Wealth Report 2023. Leading perspectives to navigate the future. Credit Suisse AG, a UBS Group company P. 12. URL: <https://www.ubs.com/global/en/family-office-uhnw/reports/global-wealth-report-2023.html> (дата обращения: 23.09.2023).

² Ibid.

балось от 65 до 80%. В некоторых других регионах этот показатель составлял всего 25%¹. Ввиду этого меры, предпринимаемые с целью сокращения неравенства, должны носить комплексный характер и охватывать самый широкий круг вопросов.

Таким образом, государства пришли к общему мнению, что для достижения Цели 10 необходимо решить следующие задачи:

«10.1 К 2030 году постепенно достичь и поддерживать рост доходов наименее обеспеченных 40 процентов населения на уровне, превышающем средний по стране;

10.2 К 2030 году поддержать законодательным путем и поощрять активное участие всех людей в социальной, экономической и политической жизни независимо от их возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии и экономического или иного статуса;

10.3 Обеспечить равенство возможностей и уменьшить неравенство результатов, в том числе путем отмены дискриминационных законов, политики и практики и содействия принятию соответствующего законодательства, политики и мер в этом направлении;

10.4 Принять соответствующую политику, особенно бюджетно-налоговую политику и политику в вопросах заработной платы и социальной защиты, и постепенно добиваться обеспечения большего равенства;

10.5 Совершенствовать методы регулирования и мониторинга глобальных финансовых рынков и учреждений и более последовательно применять такие методы;

10.6 Обеспечить большую представленность и большее право голоса развивающихся стран в процессах принятия решений в глобальных международных экономических и финансовых учреждениях, с тем чтобы сделать эти учрежде-

¹ Global Wealth Report 2018. Leading perspectives to navigate the future. Credit Suisse AG, a UBS Group company. URL: <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-report-2018-en.pdf> (дата обращения: 23.09.2023).

ния более эффективными, авторитетными, подотчетными и легитимными;

10.7 Содействовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе с помощью проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики;

10.a Проводить в жизнь принцип особого и дифференцированного режима для развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, в соответствии с соглашениями Всемирной торговой организации;

10.b Поощрять выделение официальной помощи в целях развития и финансовые потоки, в том числе прямые иностранные инвестиции, в наиболее нуждающиеся государства, особенно в наименее развитые страны, африканские страны, малые островные развивающиеся государства и развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, в соответствии с их национальными планами и программами;

10.c К 2030 году сократить операционные затраты, связанные с переводом мигрантами денежных средств, до менее 3 процентов от суммы перевода и ликвидировать каналы денежных переводов, у которых эти затраты превышают 5 процентов»¹.

В качестве неотъемлемой части Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года была согласована Аддис-Аббесская программа действий, которая «способствует решению задач в отношении средств осуществления, закрепленных в Повестке дня до 2030 года, дополняет их и содействует их адаптации к конкретным условиям. В ней затрагиваются вопросы национальных государственных ресурсов, отечественного и международного частного бизнеса и финансирования, международного сотрудничества в целях развития, международной торговли как движущей силы

¹ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 г. A/RES/70/1. С. 2526. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 23.09.2023).

развития, долга и приемлемого уровня задолженности, решения системных вопросов, науки, техники, инноваций и наращивания потенциала, а также данных мониторинга и последующей деятельности»¹. В Аддис-Абебской программе действий, в частности, отмечается, что в государствах углубляется неравенство, проявляющееся в отсутствии равных возможностей среди различных категорий населения: «Женщины, составляющие половину населения мира, а также коренные народы и незащищенные слои населения по-прежнему лишены возможности принимать полноценное участие в экономической деятельности»². Важно отметить, что меры, направленные на сокращение неравенства, должны приниматься на национальном, региональном и универсальном уровнях: в первую очередь, сами государства несут ответственность за осуществление мер, направленных на экономическое, социальное развитие, но международное сообщество на региональном и универсальном уровнях должно содействовать установлению благоприятных условий для осуществления национальных стратегий государств и, при необходимости, обеспечивать национальным программам международное финансирование.

¹ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 г., A/RES/70/1. П. 63. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 23.09.2023); Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития (Аддис-Абебская программа действий). Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 27 июля 2015 г. A/RES/69/313. URL: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313_ru.pdf (дата обращения: 23.09.2023).

² Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития (Аддис-Абебская программа действий). Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 27 июля 2015 г. A/RES/69/313. П. 4. URL: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313_ru.pdf (дата обращения: 23.09.2023).

На международно-правовом уровне принимаются документы, направленные на повышение эффективности мер, предпринимаемых на уровне государств для достижения ЦУР, где большее внимание уделено оказанию содействия наименее развитым государствам. В частности, следуя Резолюции 77/245 Генеральной Ассамблеи ООН¹, а также основываясь на положениях Барбадосского плана действий 1994 г.², Маврикийской стратегии 2004 г.³, а также Плана САМОА 2014 г.⁴ в мае 2024 г. состоится Четвертая Международная конференция по малым островным развивающимся государствам (SIDS4), в рамках которой будет согласована и принята Программа действий с конкретными, измеримыми целями по оказанию поддержки в достижении целей устойчивого развития на следующие десять лет. В своей резолюции Генеральная Ассамблея ООН прямо указала на важность искоренения нищеты во всех ее формах, так как это является

¹ Resolution adopted by the General Assembly on 30 December 2022. Follow-up to and implementation of the SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway and the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States. UN Doc A/RES/77/245, 9 January 2023. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/004/55/PDF/N2300455.pdf?OpenElement> (дата обращения: 23.09.2023).

² Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States. Bridgetown, Barbados, 26 April-6 May 1994. UN Doc A/CONF. 167/9. P. 1-6. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/276/99/PDF/N9427699.pdf?OpenElement> (дата обращения: 13.09.2023).

³ Report of the International Meeting to Review the Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States Port Louis, Mauritius 10-14 January 2005. UN Doc A/CONF.207/11. P. 1-3. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/237/16/PDF/N0523716.pdf?OpenElement> (дата обращения: 13.09.2023).

⁴ Resolution adopted by the General Assembly on 14 November 2014. SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway. UN Doc A/RES/69/15, 15 December 2014. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/628/45/PDF/N1462845.pdf?OpenElement> (дата обращения: 13.09.2023).

непрерывным требованием устойчивого развития для малых островных развивающихся государств и призвала к принятию немедленных мер по содействию восстановлению после кризиса, вызванного пандемией коронавирусной болезни (COVID-19), и разрешению беспрецедентного кризиса в области здравоохранения и экономики в этих государствах¹.

Таким образом, в рамках предстоящей конференции государствам предстоит выявить «новые проблемы и возможности для обеспечения устойчивого развития малых островных развивающихся государств, а также определить пути и средства их решения, в том числе посредством укрепления партнерских отношений между малыми островными развивающимися государствами и международным сообществом, а также установить приоритеты для устойчивого развития малых островных развивающихся государств в области устойчивого развития на период до 2030 года в соответствии с Аддис-Абебской программой действий Третьей Международной конференции по финансированию развития, Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг., Новой программой развития городов и Парижским соглашением, принятым в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата»². Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы в качестве одной из фундаментальных целей указывает предотвращение возникновения новых и снижение угрозы известных рисков бедствий путем осуществления комплексных и инклюзивных экономических, структурных, юридических, социальных, медико-санитарных, культурных, образовательных, экологических,

¹ Resolution adopted by the General Assembly on 30 December 2022. Follow-up to and implementation of the SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway and the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States. UN Doc A/RES/77/245, 9 January 2023. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/004/55/PDF/N2300455.pdf?OpenElement> (дата обращения: 23.09.2023).

² Ibid.

технологических, политических и институциональных мер, предотвращающих и снижающих подверженность воздействию опасных факторов и уязвимость к бедствиям, повышающих готовность к реагированию и восстановлению и тем самым укрепляющих потенциал противодействия. И для достижения этой задачи предусматривает обязательство государств укреплять потенциал и расширять в этой сфере возможности развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, малых островных развивающихся государств, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и африканских стран, а также стран со средним уровнем дохода, сталкивающихся со специфическими трудностями, в том числе мобилизовать поддержку в рамках международного сотрудничества в целях предоставления им средств осуществления в соответствии с их национальными приоритетами.

Для этого были определены семь глобальных целевых задач, а именно:

(а) к 2030 году добиться значительного снижения уровня смертности в результате бедствий, чтобы в период 2020–2030 годов среднее количество таких смертей в расчете на 100 000 человек было меньше, чем в 2005–2015 годах;

(b) к 2030 г. добиться значительного сокращения количества пострадавших людей в общемировом масштабе, чтобы в период 2020–2030 гг. среднее общемировое число людей, пострадавших от бедствий, было на 100 000 человек меньше, чем в период 2005–2015 гг.;

(с) к 2030 г. сократить прямые экономические потери от бедствий относительно мирового валового внутреннего продукта (ВВП);

(d) к 2030 г. значительно уменьшить ущерб, причиняемый бедствиями важнейшим объектам инфраструктуры, и ущерб в виде нарушения работы основных служб, включая медицинские учреждения и учебные заведения, в том числе за счет укрепления их потенциала противодействия;

(е) к 2020 г. значительно увеличить число стран, принявших национальные и местные стратегии снижения риска бедствий;

(f) значительно расширить международное сотрудничество с развивающимися странами посредством предоставления им достаточной и непрерывной поддержки в целях подкрепления принимаемых ими на национальном уровне мер для осуществления настоящей Рамочной программы к 2030 г.;

(g) к 2030 г. значительно улучшить ситуацию с наличием систем раннего оповещения, охватывающих разные виды угроз, и информации и оценок относительно риска бедствий и расширить доступ к ним людей¹.

С учетом сказанного необходимо обратить отдельное внимание на нужды указанных выше групп государств, что подтверждают и факты – согласно показателям Графика хода достижения целей в области устойчивого развития к 2022 г. именно Тихоокеанские островные государства (к ним относятся страны Океании, за исключением Австралии и Новой Зеландии) демонстрируют наименьшие результаты в динамике достижения ЦУР 10 начиная с показателей 2010 г.²

Прямое отношение к решению проблемы повышения эффективности предпринимаемых усилий имеют сбор и анализ специфических статистических данных. Как отметил Генеральный секретарь ООН³, наличие достоверных, обоснованных и всеобъемлющих статистических данных является важной предпосылкой для оценки ситуации с выполнением обязательств ЦУР. В этой связи государства должны развивать и совершенствовать свои статистические системы, что-

¹ Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 гг. Организация Объединенных Наций, 2015. С. 1213.

² График хода достижения целей в области устойчивого развития к 2022 г. Организация Объединенных Наций, 2023. URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/progress-chart-2022_Russian.pdf (дата обращения :10.09.2023).

³ Ход достижения целей в области устойчивого развития. Доклад Генерального секретаря. Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию, созываемый под эгидой Экономического и Социального Совета. E/2018/64, 10 Мая 2018 г. П. 4. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/secretary-general-sdg-report-2018--RU.pdf> (дата обращения: 29.09.2023).

бы они содержали полноценные данные и были интегрированы в международную систему.

В мае 2018 г. был представлен Доклад Генерального секретаря ООН «Ход достижения целей в области устойчивого развития» (Доклад Генерального секретаря ООН 2018), подготовленный в сотрудничестве с учреждениями системы ООН. В основе доклада лежат показатели системы глобальных данных, специально разработанных Межучрежденческой и экспертной группой по показателям достижения целей в области устойчивого развития и одобренных Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в июле 2017 г.¹ Применительно к ЦУР 10 было разработано одиннадцать показателей (индикаторов)². Сделано это во исполнение положений Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., согласно которой «система глобальных показателей, [которая] будет разработана Межучрежденческой и экспертной группой по показателям достижения целей в области устойчивого развития, [будет] согласована Статистической комиссией к марту 2016 г., а затем принята Экономическим и Социальным Советом и Генеральной Ассамблеей в соответствии с существующими мандатами. Эта система будет простой, но надежной, она будет охватывать все цели и задачи в области устойчивого развития, включая средства осуществления, и позволит сохранить политическую сбалансированность, комплексный характер и целеустремленность, которые заложены в этих целях и задачах»³.

Важно отметить, что работа в рамках ООН по совершенствованию механизмов сбора статистических данных в

¹ Работа Статистической комиссии, связанная с деятельностью по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 6 июля 2017 г. A/RES/71/313. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/71/313> (дата обращения: 27.09.2023).

² Там же.

³ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года, A/RES/70/1. П. 75. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения 23.09.2023).

различных регионах продолжается. В частности, в 2022 г. в рамках Секретариата ООН был подготовлен Проект программы работы по подпрограмме «Статистика» на 2023 г., целью которой является развитие официальной статистики на национальном и международном уровнях для выработки политики на основе фактических данных и оценки прогресса в достижении ЦУР и обеспечении координации статистической деятельности в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) под эгидой Конференции европейских статистиков. В результате предполагается достижение следующих целей:

а) совершенствование статистической методологии и укрепление потенциала государств-членов для измерения и мониторинга ЦУР;

б) проведение государствами-членами переписей с использованием инновационных и эффективных подходов, в том числе благодаря повышению эффективности затрат, охвата, точности, сопоставимости и своевременности распространения результатов переписи;

в) укрепление потенциала государств-членов в области предоставления статистических данных, необходимых для разработки политики, основанной на фактических данных, в целях управления процессом восстановления после пандемии¹.

В Российской Федерации сбором статистических данных занимается Федеральная служба государственной статистики (Росстат). В Стратегии до 2024 г. указано, что одной из целей деятельности Росстата является его интеграция в глобальное статистическое сообщество и усиление его роли в качестве центра международной статистической экспертизы. К 2021 г. в сотрудничестве с Программой развития ООН и одной из региональных комиссий ООН было запланировано

¹ Проект программы работы по подпрограмме «Статистика» на 2023 год. Европейская экономическая комиссия Конференции европейских статистиков. Документ ООН ECE/CES/2022/16 от 7 апреля 2022 г. П. 57. URL: https://unece.org/sites/default/files/2022-05/ECE_CES_2022_16-2205202R.pdf (дата обращения: 13.09.2023).

создание Международного ресурсного центра в области статистики¹. 20 октября 2020 г. состоялась презентация Международного центра статистической экспертизы «Центростат», который стал первой в Российской Федерации международной площадкой для обучения и консультационной помощи в области статистики. Это стало результатом совместной работы Федеральной службы государственной статистики (Росстата), Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Всемирного банка и Статистического института для Азии и Тихого океана (СИАТО)². С момента своего создания Центр активно сотрудничает со структурами ООН, в том числе, в части организации различных мероприятий, направленных на повышение статистической грамотности, продвижение российских статистических продуктов и внедрение инноваций. В частности, 28 сентября 2021 г. в рамках сотрудничества Росстата, Правительства Москвы и Международного статистического института прошла конференция «Международные рейтинги стран и городов: методология, данные, прозрачность», в рамках которой обсуждались основные подходы к построению международных рейтингов, взаимодействию их составителей с национальными статистическими службами и иные актуальные вопросы. Подобные усилия в полной мере отвечают положениям Стратегии развития Росстата и системы государственной статистики Российской Федерации до 2024 г., согласно которой в результате реализации комплекса мероприятий должна быть достигнута научная обоснованность российской официальной статистической методологии, ее соответствие международным стандартам и принципам официальной статистики, а также законодательству Российской

¹ Стратегия развития Росстата и системы государственной статистики Российской Федерации до 2024 г. (утв. Минэкономразвития России 06.09.2019 № МО-104). П. 7 (3). URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/Strategy.pdf> (дата обращения: 28.09.2023).

² Международный центр статистической экспертизы. Официальный сайт. URL: https://center-stat.ru/about_news/?id=2 (дата обращения: 28.09.2023).

Федерации, открытость и доступность такой методологии¹. В Стратегии прямо закреплено обязательство предоставлять официальную статистическую информацию, необходимую для наполнения глобальной базы данных ООН по Целям устойчивого развития (ЦУР) по Российской Федерации², что и осуществляется с 2017 г. В рамках Управления статистики зарубежных стран и международных статистических проектов Росстата создан специальный отдел информационно-статистического обеспечения мониторинга ЦУР, который собирает данные с целью реализации обязательств Российской Федерации в данной области. Применительно к выполнению Цели 10 в Росстате разработаны пять и не разрабатываются девять из четырнадцати установленных показателей³. К пяти показателям, по которым предоставляются данные, относятся следующие: темпы роста расходов домохозяйств или доходов на душу населения среди наименее обеспеченных 40 процентов населения и среди населения в целом (10.1.1); доля людей с доходом ниже 50 процентов медианного дохода в разбивке по полу, возрасту и признаку инвалидности (10.2.1.); доля оплаты труда наемных работников (заработная плата и фактические отчисления на социальное страхование) в валовом внутреннем продукте (10.4.1); показатели финансовой устойчивости (10.5.1); совокупный объем потоков ресурсов в целях развития в разбивке по странам-получателям и странам-донорам и видам потоков (например, официальная помощь в целях развития, прямые иностранные инвестиции и прочие финансовые потоки) (10.b.1)⁴. Это на

¹ Стратегия развития Росстата и системы государственной статистики Российской Федерации до 2024 года (утв. Минэкономразвития России 06.09.2019 № МО-104). С. 29-30. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/Strategy.pdf> (дата обращения 28.09.2023).

² Там же. С. 28.

³ Статус разработки показателей ЦУР. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/sdg/reporting-status> (дата обращения: 29.09.2023).

⁴ Данные по показателям ЦУР. Уменьшение неравенства. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/sdg/data/goal10> (дата обращения: 29.09.2023).

два показателя больше, чем собиралось в 2019 г. Можно заключить, что постепенно количество показателей, по которым будут собираться статистические показатели, со временем будет лишь увеличиваться.

Возвращаясь к положениям Доклада Генерального секретаря ООН 2018, применительно к выполнению Цели 10 указывается, что развивающимся государствам оказывается дополнительная помощь, облегчается доступ к экспорту товаров, однако необходимо ускорить происходящие процессы. Применительно к неравенству внутри государств указывается, что «в период с 2010 года по 2016 год в 60 из 94 стран, по которым имеются данные, доходы 40 процентов лиц, находящихся в нижней части шкалы распределения доходов, росли быстрее, чем доходы всего населения»¹. Тем не менее в настоящее время проблема выравнивания доходов населения далека от разрешения: когда экономические потрясения в мировой экономике следуют одно за другим, богатые становятся еще богаче, а бедные еще беднее².

Относительно участия развивающихся государств в принятии решений на международной арене указывается, что небольшое увеличение доли голосов развивающихся стран произошло в Международном валютном фонде (с 37,2% в 2016 г. до 37,7% в 2017 г.) и в Международном банке реконструкции и развития, входящем в группу Всемирного банка (с 37,9% в 2016 г. до 38,8% в 2017 г.)³. Тем не менее

¹ Ход достижения целей в области устойчивого развития. Доклад Генерального секретаря. Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию, созываемый под эгидой Экономического и Социального Совета. E/2018/64, 10 мая 2018 г. П. 91. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/secretary-general-sdg-report-2018--RU.pdf> (дата обращения: 29.09.2023).

² Public good or private wealth? Report of the OXFAM Organization. URL: <https://www.oxfam.org/nz/reports/public-good-or-private-wealth> (дата обращения: 29.09.2023).

³ Ход достижения целей в области устойчивого развития. Доклад Генерального секретаря. Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию, созываемый под эгидой Экономического и Социального Совета. E/2018/64, 10 мая 2018 г. П. 92. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/>

этого явно недостаточно для решения проблемы, особенно в свете сопротивления ряда влиятельных государств реформированию процедуры принятия решений в международных организациях и существования феномена скрытого неравенства в процедуре голосования¹. Как отмечает Генеральный секретарь ООН в Докладе «Ход достижения целей в области устойчивого развития», представленном в 2019 г. (Доклад Генерального секретаря ООН 2019), «в настоящее время в Международном валютном фонде ведутся переговоры о реформировании системы общеорганизационного управления, а во Всемирном банке соответствующие изменения были приняты в октябре 2018 года. Однако даже в случае их полного осуществления развивающиеся страны получают немногим более 40 процентов голосов, что все равно ниже показателя в 75 процентов, которые они представляют в членском составе Всемирного банка в количественном отношении»². При этом следует отметить, что в наименее развитых странах проживает 880 млн человек, что составляет примерно 12% всего населения в мире³. Также в Докладе Генерального секретаря ООН 2018 отмечается рост числа товаров из развивающихся государств, в отношении ввоза которых установлен беспошлинный режим; рост доходов развивающихся

files/report/2018/secretary-general-sdg-report-2018--RU.pdf (дата обращения: 29.09.2023).

¹ Подробнее о проблеме принятия решений в международных организациях см.: Schermers H.G., Blokker N.M. *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, Fifth Revised Edition. Martinus Nijhoff Publishers, 2011. P. 607.

² Специальное издание: ход достижения целей в области устойчивого развития. Доклад Генерального секретаря. Этап заседаний высокого уровня: этап заседаний на уровне министров политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, созываемого под эгидой Экономического и Социального Совета. Документ ООН E/2019/68, 8 мая 2019. П. 31. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2019/secretary-general-sdg-report-2019--RU.pdf> (дата обращения: 29.09.2023).

³ UN Office of the High Representative for the least developed countries, landlocked developing countries and small island developing states. Official site. URL: <http://unohrrls.org/about-ldcs/> (дата обращения: 29.09.2023).

государств за счет помощи из государств-доноров; однако недостаточное снижение стоимости расходов на пересылку денег¹. Очевидно, что в документе нет информации по многим показателям, установленным для достижения Цели 10. Это связано в первую очередь с недостаточным уровнем участия государств в процедуре отчетности и отсутствием информации по показателям. Подобное положение дел свидетельствует о необходимости усиления потенциала в части вовлечения государств в выполнение обязательств в области ЦУР и включения их в процедуру предоставления национальных статистических и иных данных.

В мае 2019 г. был представлен новый доклад Генерального секретаря ООН о ходе достижения целей в области устойчивого развития. В докладе вновь отмечается, что «по более чем половине глобальных показателей большинство стран либо не собирают данные на регулярной основе, либо не имеют установленной методики их оценки», что «не позволяет в полной мере осмыслить достигнутый прогресс в реализации целей в области устойчивого развития и стоящие [перед нами] задачи»². В части достижения Цели 10 в нем указываются те же проблемы, которые были отмечены в Докладе 2018 г. Это свидетельствует о том, что необходимые для достижения Цели 10 изменения осуществляются сложно и крайне медленно, что безусловно, требует активизации

¹ Ход достижения целей в области устойчивого развития. Доклад Генерального секретаря. Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию, созываемый под эгидой Экономического и Социального Совета. E/2018/64, 10 мая 2018 г. П. 94, 95. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/secretary-general-sdg-report-2018--RU.pdf> (дата обращения: 29.09.2023).

² Специальное издание: ход достижения целей в области устойчивого развития. Доклад Генерального секретаря. Этап заседаний высокого уровня: этап заседаний на уровне министров политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, созываемого под эгидой Экономического и Социального Совета. Документ ООН E/2019/68, 8 мая 2019. П. 21. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2019/secretary-general-sdg-report-2019--RU.pdf> (дата обращения: 29.09.2023).

усилий и более активной работы в направлении установления диалога со всеми государствами.

Следует также обратить внимание на данные, содержащиеся в предварительном Докладе Генерального секретаря ООН «Прогресс в достижении Целей устойчивого развития: на пути к плану спасения людей и планеты», который был подготовлен весной 2023 г. Указанный доклад содержит обновленную информацию о прогрессе, достигнутом с 2015 г., основываясь на глобальной системе показателей ЦУР. В Докладе делается общий вывод о том, что успехи в части достижения многих из ЦУР незначительны, ввиду чего государствам предложено следовать пяти основным рекомендациям по спасению Целей устойчивого развития и ускорению их реализации в период до 2030 г. для рассмотрения государствами-членами в преддверии Саммита по ЦУР¹.

Речь идет о следующих пяти рекомендациях, адресованных государствам: 1) главы государств и правительств должны подтвердить свою приверженность семилетним ускоренным, устойчивым и преобразующим действиям как на национальном, так и на международном уровне, чтобы выполнить свои обещания по достижению ЦУР; 2) правительства должны продвигать конкретную, комплексную и целенаправленную политику по искоренению бедности, сокращению неравенства и прекращению войны с природой, уделяя особое внимание продвижению прав женщин и девочек и расширению прав и возможностей наиболее уязвимых слоев населения; 3) правительствам следует укреплять национальный и наднациональный потенциал, подотчетность и государственные учреждения для ускорения прогресса в достижении ЦУР; 4) для того, чтобы гарантировать, что развивающиеся страны смогут добиться результатов в вышеука-

¹ Progress towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet Report of the Secretary-General (Special Edition). General Assembly, Economic and Social Council. UN Doc A/78/XX-E/2023/XX, May 2023. URL: <https://hlpf.un.org/sites/default/files/2023-04/SDG%20Progress%20Report%20Special%20Edition.pdf> (дата обращения: 29.09.2023).

занных областях, международному сообществу следует вновь взять на себя обязательства по выполнению Аддис-Абебской программы действий и мобилизовать ресурсы и инвестиции, необходимые развивающимся странам для достижения ЦУР, особенно тем, кто находится в особой ситуации и испытывает острые трудности; 5) государства-члены должны способствовать дальнейшему укреплению системы развития ООН и повышать способность многосторонней системы решать возникающие проблемы и устранять связанные с ЦУР пробелы и слабости в международной архитектуре, которые возникли после 2015 г.¹ Применительно к достижению ЦУР 10 в Докладе содержатся следующие выводы: до пандемии в большинстве стран доходы 40% населения росли быстрее, чем в среднем по стране. Последствия пандемии и неравномерное восстановление экономики в различных регионах мира грозят обратить вспять эту тенденцию и еще больше усугубить глобальное неравенство; рекордное число людей вынуждено бежать от конфликтов и экономических трудностей, а к середине 2022 г. каждый 251-й человек в мире был беженцем, что представляет собой самый высокий из когда-либо зарегистрированных показателей. Достижение ЦУР 10 требует принятия согласованных усилий по устранению коренных причин неравенства в заработной плате и доступе к ресурсам как внутри стран, так и между ними.

1) Задача 10.1: в 119 государствах, по которым были доступны данные до пандемии, более половины добились роста доходов беднейших 40% населения темпами, превышающими средний показатель по стране. Скучные данные о пандемии позволяют предположить, что две трети из 50 государств улучшили свое положение после 2019 г., чему способствовали меры, принятые в государствах Северной

¹ Progress towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet Report of the Secretary-General (Special Edition). General Assembly, Economic and Social Council. UN Doc A/78/XX-E/2023/XX, May 2023. P. 34. URL: <https://hlpf.un.org/sites/default/files/2023-04/SDG%20Progress%20Report%20Special%20Edition.pdf> (дата обращения: 29.09.2023).

Америки и Европы, где оказанная финансовая помощь смягчила экономические последствия пандемии.

2) Задача 10.2: для 53 государств, по которым имеется информация в 2015 и 2020 гг., в среднем доля людей с доходами ниже половины среднего показателя по стране, снизилась на 1 процентный пункт, с 13,4 до 12,5%. Эта тенденция продолжалась и во время пандемии, во многом благодаря щедрым программам социальной помощи, реализуемым в нескольких странах. Тем не менее доля населения, живущего на доходы ниже половины среднего показателя по стране, остается тревожно высокой: в 17 странах более 20% населения живет на доходы ниже половины среднего показателя по стране.

3) Задача 10.4: за последние 15 лет доля экономической прибыли, получаемой работниками, значительно снизилась: с 54,1% в 2004 г. до 52,6% в 2019 г. Это снижение в среднем составляет 590 долларов США (ППС) на одного работника. Поскольку доходы от труда особенно важны для наименее обеспеченных и уязвимых слоев населения, а работники с низкими доходами непропорционально пострадали от кризиса, наблюдаемое снижение вызывает беспокойство.

4) Задача 10.7: проект Международной организации по миграции (МОМ) по пропавшим мигрантам зафиксировал 54 127 случаев смерти на миграционных маршрутах по всему миру с 2015 г., из которых 6 878 были зарегистрированы в 2022 г. Однако реальное число погибших безусловно выше. Число людей, вынужденных покинуть свои страны из-за войн, конфликтов, преследований, нарушений прав человека и общественных беспорядков, ежегодно увеличивалось на протяжении более десяти лет и к середине 2022 г. достигло 32 млн человек. В то же время соотношение беженцев на каждые 100 000 человек выросло до 398, что на 87% больше, чем в 2015 г., поскольку вынужденное перемещение продолжает расти. В глобальном масштабе в 2021 г. 63% из 138 стран, по которым имеются данные, сообщили о принятии широкого спектра мер, направленных на содействие упорядоченной, безопасной, регулярной и ответственной миграции

и мобильности людей, что охватывает 80% подкатегорий по шести областям показателя.

5) Задача 10.с: глобальная средняя стоимость отправки денежных переводов на сумму 200 долларов США снизилась с 9,3% в 2011 г. до 7,42% в 2016 г. и 6,3% в 2021 г., что более чем в два раза превышает целевой показатель ЦУР 10.с в 3%¹.

Большую роль в достижении ЦУР играет Российская Федерация, которая обладает самой большой территорией и одним из крупнейших по численности населением в мире. Следует отметить, что Российская Федерация регулярно представляет в ООН добровольный обзор о ходе выполнения своих обязательств по ЦУР. В этой связи важно скорейшим образом усовершенствовать системы сбора и предоставления статистических данных, что делается уже с 2017 г.; а при непосредственной подготовке обзора, в частности, по достижению Цели 10, ориентироваться в том числе на те рекомендации, которые Россия получает в контексте ее участия в правозащитных механизмах системы ООН и иных международных межправительственных организациях и форумах.

Применительно к выполнению Российской Федерацией обязательств по сокращению неравенства в национальном докладе уделяется отдельное внимание достижениям в решении следующих проблем:

1) Равенство возможностей – борьба с дискриминацией. В Российской Федерации на законодательном уровне запрещены любые формы ограничений прав человека на основе социальной, расовой, половой, национальной, языковой, религиозной и любой другой принадлежности. Данное положение нашло закрепление в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до

¹ Progress towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet Report of the Secretary-General (Special Edition). General Assembly, Economic and Social Council. UN Doc A/78/XX-E/2023/XX, May 2023. P. 16-17. URL: <https://hlpf.un.org/sites/default/files/2023-04/SDG%20Progress%20Report%20Special%20Edition.pdf> (дата обращения: 29.09.2023).

2025 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666. Помимо этого, нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, преследуется в уголовном порядке; установлен запрет на распространение информации, поощряющей дискриминацию – введена административная ответственность за распространение информации о свободных рабочих местах, содержащей ограничения дискриминационного характера; сотрудники правоохранительных органов регулярно проходят профессиональную подготовку по вопросам борьбы с расовой дискриминацией и профилированием¹.

2) Равенство прав женщин, инвалидов. 29 декабря 2022 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации № 4356-р была утверждена новая Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2023–2030 гг., в которой определены основные направления государственной политики в отношении женщин². Целью принятия данного документа является создание условий для полного и равноправного участия женщин в политической, экономической, социальной и культурной сферах жизни общества. За реализацию Стратегии отвечает Координационный совет при Пра-

¹ Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 5 приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека. Российская Федерация. Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. Документ ООН A/HRC/WG.6/30/RUS/1, 1 марта 2018 г. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx> (дата обращения: 30.09.2023).

² Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2023–2030 гг. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2022 № 4356-р «Об утверждении Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2023–2030 годы». URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/37/4> (дата обращения: 30.09.2023).

вительстве Российской Федерации, в состав которого входят представители исполнительной и законодательной власти, а также гражданского общества¹. В рамках реализации предыдущей Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 г. было создано информационное агентство «Евразийское женское сообщество», которое представляет собой коммуникационное пространство, призванное объединять женщин мира, мотивировать на созидание и активную жизненную позицию². Также в Национальную стратегию действий в интересах женщин на 2017–2022 гг. был включен раздел «Расширение участия женщин в политической жизни и в принятии решений»³.

С 2011 г. в Российской Федерации реализуется государственная программа «Доступная среда», направленная на интеграцию инвалидов в общество и повышение уровня их жизни. На ее основе был разработан и реализован комплекс мер, направленных на проведение мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов и на обеспечение доступности профессионального образования. Общее образование, профессиональное образование и профессиональное обучение инвалидов осуществляются на основе инклюзивности в соответствии с адаптированными образовательными программами и индивидуальными программами реабилитации, абилитации инвалидов. Ежегодно проводится мониторинг условий для получения среднего профессионального образования инвалидами в профессиональных образовательных ор-

¹ Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 5 приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека. Российская Федерация. Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. Документ ООН A/HRC/WG.6/30/RUS/1, 1 марта 2018 г. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx> (дата обращения: 30.09.2023).

² Восьмой периодический доклад Российской Федерации в соответствии со статьей 40 Пакта, подлежащий представлению в 2019 г. Комитет по правам человека. Документ ООН CCPR/C/RUS/8, 17 мая 2019 г. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fRUS%2f8&Lang=en (дата обращения: 30.09.2023).

³ Там же.

ганизациях. Федеральное законодательство предусматривает социальную доплату к пенсии детей-инвалидов, а также право детей-инвалидов на прием на обучение в образовательные учреждения высшего профессионального образования за счет бюджетных ассигнований. С 2015 г. вступил в силу Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», направленный на повышение эффективности качественно новой системы социального обслуживания, включающей обеспечение доступности и качества социальных услуг для инвалидов и граждан пожилого возраста и иных нуждающихся в социальном обслуживании категорий населения и **нуждаемости** при предоставлении мер социальной поддержки¹.

3) Борьба с неравенством между бедными и богатыми. С 2018 г. минимальный размер оплаты труда устанавливается в размере 85% от фактического прожиточного минимума трудоспособного населения. В 2019 г. был введен постоянный механизм установления минимального размера оплаты труда на уровне 100% фактического прожиточного минимума с запретом уменьшения величины минимального размера оплаты труда в случае снижения фактического прожиточного минимума. В 2017 г. в большинстве субъектов Российской Федерации был разработан долгосрочный комплекс мер, направленных на увеличение реальных доходов населения и снижение бедности, включающий меры по повышению оплаты труда работников реального сектора экономики, создание высокопроизводительных рабочих мест, содействие росту доходов от предпринимательской деятельности и др. В 2018 г. был законодательно закреплён порядок индексации социальных выплат, пособий и компенсаций исходя из фактического индекса роста потребительских цен за предыду-

¹ Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 5 приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека. Российская Федерация. Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. Документ ООН A/HRC/WG.6/30/RUS/1, 1 марта 2018 г. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx> (дата обращения: 30.09.2023).

щий год¹. Помимо этого, различные меры, направленные на достижение равенства, нашли отражение в различных указах Президента РФ. В частности, к таковым относятся Указ Президента №204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Указ Президента 22.05.2018 г. № 251 о создании некоммерческой организации «Россия — страна возможностей» и иные.

Для того чтобы эффективно двигаться в направлении выполнения обязательств по Повестке дня 2030, во время процедуры обзора по достижению ЦУР государства должны затрагивать проблемы, которые по-прежнему существуют применительно к достижению той или иной цели, с тем чтобы указать, какие меры в этой связи принимаются. В этом целесообразно ориентироваться на замечания, которые Российская Федерация получает по итогам рассмотрения национальных докладов в договорных органах ООН. Применительно к достижению Цели-10, например, следует указать меры, направленные на выравнивание оплаты труда мужчин и женщин, так как Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин выразил обеспокоенность в связи с сохранением разрыва в оплате труда мужчин и женщин и существованием списка свыше 450 специальностей и почти 40 областей профессиональной деятельности, к которым женщины лишены доступа, а также призвал Российскую Федерацию упрощать трудоустройство женщин в этих областях профессиональной деятельности путем улучшения условий труда². Такие же замечания были сделаны и Комитетом по

¹ Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 5 приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека. Российская Федерация. Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. Документ ООН A/HRC/WG.6/30/RUS/1, 1 марта 2018 г. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx> (дата обращения: 30.09.2023).

² Заключительные замечания по восьмому периодическому докладу Российской Федерации. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Документ ООН CEDAW/C/RUS/CO/8, 21 декабря 2015. Пар. 33. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/

экономическим, социальным и культурным правам¹. Комитет экспертов МОТ просил Российскую Федерацию принять конкретные меры по искоренению горизонтальной и вертикальной сегрегации по полу в трудовой сфере и существующего неравенства в оплате труда мужчин и женщин, в том числе меры, направленные на устранение правовых и практических барьеров, препятствующих трудоустройству женщин, а также стереотипов и предрассудков в целях сокращения неравенства в оплате труда². Таким образом, добровольный национальный обзор будет отражать позитивные изменения, происходящие в государстве, а также содержать план действий по решению проблем, которые еще сохраняются.

В свете вышесказанного можно заключить, что неравенство, к сожалению, по-прежнему сохраняется внутри государств и между ними, однако именно международное сотрудничество и международное право, как инструмент, способны изменить ситуацию к лучшему.

Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fRUS%2fCO%2f6&Lang=en (дата обращения: 30.09.2023).

¹ Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Российской Федерации. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Документ ООН E/C.12/RUS/CO/6, 16 октября 2017. Пар. 2829. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fRUS%2fCO%2f6&Lang=en (дата обращения: 30.09.2023).

² Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Подборка информации по Российской Федерации. Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. Документ ООН A/HRC/WG.6/30/RUS/2, 19 марта 2018. С. 7. URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/WG.6/30/RUS/2> (дата обращения: 30.09.2023).

Контрольные вопросы:

1. Что представляют собой и в какой форме были приняты Цели устойчивого развития? Какова юридическая сила Повестки-2030?
2. Раскройте содержание ЦУР 10. Каковы задачи ЦУР 10?
3. Каковы основные проблемы, существующие в контексте достижения ЦУР-10?
4. Какова роль ООН в достижении ЦУР 10?
5. Оцените усилия Российской Федерации в контексте достижения ЦУР 10.

Литература

1. Абашидзе А.Х. Достижение целей устойчивого развития (2016–2030): международно-правовое измерение / А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев, Е.В. Киселева, А.Е. Конева, Д.А. Круглов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. 2016. № 1. С. 65–78.
2. Правовые и финансово-экономические средства достижения целей устойчивого развития / отв. ред. Г.Ф. Ручкина, М.А. Лапина. М.: Litres, 2022.
3. Пряжникова О. Н. Подходы международных организаций к решению проблемы неравенства // ЭСПР. 2017. № 2.
4. Bailliet C. M., Larsen K. M. Promoting Peace Through International Law. Oxford: Oxford University Press, 2015.
5. Bantekas I., Seatzu F. The Un Sustainable Development Goals: A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2023.
6. Ebbesson J., Hey E. The Cambridge Handbook of the Sustainable Development Goals and International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
7. Huck W. Sustainable Development Goals: Article-by-Article Commentary. Nomos Verlag, 2022.
8. Popovski V., Malhotra A. Reimagining the International Legal Order. Taylor & Francis, 2023.
9. Schabas W.A. The International Legal Order's Colour Line: Racism, Racial Discrimination, and the Making of International Law. Oxford: Oxford University Press, 2023.

Глава 11

ЛИКВИДАЦИЯ ГОЛОДА, ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

*А.А. Белоусова,
В.Е. Растрелин*

Голод является одной из основных причин смерти во многих регионах мира. Несмотря на то, что начиная с 1980-х гг. число недоедающих стабильно снижалось, в том числе и благодаря кратному увеличению производства продовольствия, за последнее десятилетие этот показатель имеет тенденцию к медленному увеличению¹. По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (далее – ФАО), в настоящее время более 770 млн человек регулярно недоедают², из них около 135 млн страдают от острого голода, вызванного изменением климата, техногенными катастрофами, экономическими кризисами, сопровождающимися перебоями в производстве и экспорте продовольствия, а также негативными последствиями, связанными с распространением вируса COVID-19³. Показатель голода в мире находится существенно выше уровня, предшествующего пандемии, – 9,2% мирового населения в 2022 г. по сравнению с 7,9%

¹ Bendjebbar P., Bricas N. and Giordano T., 2019. Food systems at risk. A scientific handout for the High Level Event of the Global Network on Food Crises: Food and Agriculture in Times of Crisis, Brussels, 2-3 April 2019, Montpellier, CIRAD. P. 2.

² Согласно терминологии ФАО, термины «голод» и «хроническое голодание» являются синонимичными.

³ ФАО, МФСР, ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ. Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире 2023. Рим, 2023. ФАО. С. 11.

в 2019 г. Кроме того, в 2022–2023 гг. разгорелся новый продовольственный кризис, который связан с нарушением логистических цепочек экспорта и импорта продовольствия, ростом цен на удобрения и сложной геополитической обстановкой в мире¹, затрудняющий процесс ликвидации голода.

Текущее положение дел дает основания полагать, что достижение второй Цели устойчивого развития (далее – ЦУР 2)², призванной направить государства в сторону решения проблемы голода во всем мире, является серьезным вызовом для всего человечества. Прогнозируется, что к 2030 г. 600 млн человек будут голодать³, что означает невыполнение этой крайне амбициозной цели, и поэтому существует объективная необходимость глубоких изменений в глобальной продовольственной и сельскохозяйственной системах. Даже специалисты ФАО признают, что мир не успевает (и скорее всего, не успеет) выполнить некоторые задачи и индикаторы этой ЦУР⁴, касающиеся, например, обеспечения разнообразия растений и животных, которые имеют жизненно важное значение для устойчивого развития сельского хозяйства.

Повышение производительности сельского хозяйства и применение устойчивых подходов к производству продовольствия имеют решающее значение для ликвидации голода на нашей планете. Эта проблема представляет собой предмет озабоченности международного сообщества, стремящегося победить голод во всем мире в рамках ЦУР 2 «Ликвидация голода», международно-правовые аспекты которой будут исследованы ниже.

¹ Global Report on Food Crises 2023. FSIN. URL: <https://www.fsinplatform.org/global-report-food-crises-2023> (дата обращения: 26.09.2023).

² Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development // UN Doc. A/RES/70/1.

³ ФАО. Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире 2023. Рим, 2023. С. 16.

⁴ FAO. 2023. Tracking progress on food and agriculture-related SDG indicators 2023. Rome, 2023. P. 7.

Целостное понимание масштаба рассматриваемой в данной главе учебника проблемы, предопределяет необходимость четкого представления о том, что понимается под голодом. Для этого предлагается обратиться к дефиниции ФАО, в соответствии с которой голод определяется как «недостаточное потребление основных продуктов питания, его низкая калорийность, недостаточное содержание в рационе витаминов и микроэлементов, необходимых для поддержания жизнедеятельности и работоспособности человека»¹. Он рассчитывается исходя из распространенности недоедания, показателя удовлетворительности питания, который рассчитывается на основе полученных от стран данных о поставках продовольствия, потреблении пищевых продуктов и энергетических потребностях с учетом таких демографических характеристик, как возраст, пол и уровень физической активности человека.

На протяжении большей части прошлого столетия голод рассматривался в качестве проблемы, вытекающей из дефицита предложения продовольствия на национальном и глобальном уровнях. К началу XXI в. эта точка зрения была поставлена под сомнение, поскольку число недоедающих людей не сокращалось даже при росте мирового производства продовольствия, и голод стал все больше пониматься как проблема распределения, а не производства, с акцентом именно на благосостояние человека.

Переходя к действиям субъектов международного права в области борьбы с голодом, необходимо отметить, что первым международным межправительственным учреждением, затронувшим в своей деятельности проблему голода во всем мире, стала Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН², учрежденная в 1945 г. с целью укрепления глобальной продовольственной безопасности и развития

¹ Голод и отсутствие продовольственной безопасности. Сайт ФАО ООН. URL: <https://www.fao.org/hunger/ru/> (дата обращения: 26.09.2023).

² Право международных организаций: учебник для вузов / А.Х. Абашидзе и др.; под ред. А.Х. Абашидзе. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. С. 233.

устойчивого сельского и лесного хозяйства, рыболовства, а также сельских районов. В настоящее время ФАО обладает статусом специализированного учреждения Организации Объединенных Наций и является органом, координирующим усилия по ликвидации голода на универсальном уровне.

Принятая в 1948 г. ГА ООН Всеобщая декларация прав человека впервые на универсальном уровне закрепила основы права человека на достаточное питание. В соответствии со ст. 25 документа, каждый человек обладает правом «на такой жизненный уровень, включая пищу..., который необходим для поддержания его здоровья и благосостояния». Это право человека раскрывается в целом ряде международных договоров в области защиты прав человека¹, в том числе и Международном пакте об экономических социальных и культурных правах 1966 г., в ст. 11 которого отмечается «право каждого человека на свободу от голода и недоедания».

В 1961 г. в рамках ООН и под руководством ФАО была сформирована Всемирная продовольственная программа (ВПП), в рамках которой была предпринята попытка борьбы с голодом на африканском континенте. Её деятельность показала большие успехи, в связи с чем в 1965 г. было принято решение предоставить ей постоянный статус². В настоящее время ВПП является крупнейшей международной организацией гуманитарного характера, тесно сотрудничающей с ФАО, государства-члены которой утверждают ответственных лиц программы.

Термин «продовольственная безопасность» впервые был использован на универсальном уровне в 1970-х гг. в связи с международным продовольственным кризисом 1972–1973 гг., вызванным резким спадом мирового производства

¹ Валетова Ю.А. Международно-правовое регулирование обеспечения права на питание отдельных групп лиц // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 9А. С. 268.

² Хинкис Л.Л. Всемирная продовольственная программа и действия стран в рамках всеобщей декларации о ликвидации голода и недоедания // Таврический научный обозреватель. 2015. № 43. С. 160.

зерна. Это событие примечательно по двум причинам. Во-первых, международным сообществом была сформулирована принципиальная позиция в области борьбы с голодом и обеспечения продовольственной безопасности, выраженная во Всеобщей декларации о ликвидации голода и недоедания, принятой резолюцией ГА ООН в 1974 г. В п. 1 документа отмечается, что каждый мужчина, женщина и ребенок «обладают неотъемлемым правом быть свободным от голода и недоедания для полного развития и сохранения своих физических и умственных способностей». Более того, декларация содержит трактование продовольственной безопасности, которая определялась как «обеспечение гарантированного доступа для всех жителей и в любое время к продовольственным ресурсам мира в количестве, необходимом для активной, здоровой жизни». Во-вторых, по итогам Конференции 1974 г. был учрежден Международный фонд сельскохозяйственного развития (далее – МФСР)¹, начавший свою деятельность в 1977 г. Эта международная финансово-кредитная организация занимается сбором средств для увеличения производства продовольствия и улучшения положения с питанием бедных групп населения в развивающихся странах. Кроме того, МФСР помогает группе Всемирного банка выявлять и оценивать проекты для возможного финансирования², а также оказывает помощь потенциальным получателям кредитов в подготовке заявок.

Несколько позднее, в 1994 г. была создана Всемирная торговая организация (ВТО), в рамках которой продовольственной безопасности также уделяется значительное внимание³. В соответствии со ст. 9 Соглашения ВТО по сельскому

¹ Шеламова Н.А. Роль международных организаций в устойчивом развитии сельского хозяйства и сельских территорий в регионах мира // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2019. № 4(49). С. 25.

² Hopkins R.F. and Puchala D.J. (1978). Perspectives on the International Relations of Food, International Organization, 32:3. P. 608.

³ Green A., Trebilcock M., Bagwell K., & Mavroidis P. (2009). Law and Economics of Contingent Protection in International Trade. Cambridge: Cambridge University Press. P. 128.

хозяйству, все страны – члены ВТО должны взять на себя обязательство себя по внутренней поддержке сельского хозяйства, сократить объем экспортных субсидий в соответствии со списком товаров, определенным этой международной организацией. Это положение позже будет имплементировано в одно из средств осуществления ЦУР 2.

Спустя два года, в 1996 г. состоялась Всемирная встреча на Высшем уровне по проблемам продовольствия. По итогам мероприятия главы государств подписали Римскую декларацию о Всемирной продовольственной безопасности и план действий по проблемам продовольствия, согласно которой участники соглашения обязывались «к 2015 году вдвое снизить число недоедающих по сравнению с нынешним уровнем». Это обязательство получило новый импульс в 2000 г., когда большинство государств мира поддержало достижение Целей развития тысячелетия (далее – ЦРТ). В рамках первой ЦРТ предполагалось достичь качественного улучшения ситуации с голодом во всем мире также к 2015 г. Прогресс в реализации заложенных показателей был весьма скромным, поскольку, как справедливо отмечают исследователи, проблема ликвидации голода не получила такого же уровня поддержки, как, например, проблемы доступа к услугам здравоохранения и качественного образованию¹.

Ранее отмечалось, что в 2015 г. было принято новое международное обязательство по борьбе с голодом, обеспечением продовольственной безопасности и содействию устойчивому сельскому хозяйству, воплощенное в ЦУР 2. В настоящее время все государства – члены ООН и около 60 международных учреждений прямо или косвенно принимают участие в выполнении задач и индикаторов², постав-

¹ Fukuda-Parr S., Orr S. (2014). The MDG Hunger Target and the Competing Frameworks of Food Security, *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development*, 15:2-3. P. 152.

² Goncharova N.A. Food shortages and hunger as a global problem / N.A. Goncharova, N.V. Merzlyakova // *Ciencia e Tecnologia de Alimentos*. 2022. Vol. 42. P. 2.

ленных в рамках второй цели устойчивого развития. К числу наиболее активных международных организаций в рассматриваемой области можно причислить: ФАО, МФСР, Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ), Международный валютный фонд (МВФ), Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Всемирный банк (ВБ), региональные банки развития, а также Всемирную торговую организацию (ВТО).

Ликвидация голода выходит далеко за рамки простого искоренения этого явления. Как верно отмечают исследователи, цели устойчивого развития тесно связаны с нормами поощрения и защиты прав человека¹, в контексте настоящей главы – реализации права каждого человека на достаточное питание. ЦУР 2 направлена на обеспечение всеобщего доступа к безопасным и питательным продуктам питания, создание и поддержание устойчивых систем производства продовольствия и устойчивых методов ведения сельского хозяйства, способствующих сохранению экосистем и укреплению способности агропромышленного сектора адаптироваться к изменениям климата. Особое значение придается достижению продовольственной безопасности², которая рассматривается в качестве одной из составляющих национальной безопасности государства.

Для достижения задач и индикаторов ЦУР 2 государствам необходимо совершенствовать системы обеспечения продуктами питания и сложившиеся подходы к производству продовольствия, а также удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы производителей продовольствия. По данным ФАО, проблематика ЦУР 2 затрагивает около 900

¹ Достижение Целей устойчивого развития (2016–2030): международно-правовое измерение / А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев, Е.В. Киселева и др. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2016. № 1. С. 68.

² Хорев А.И. Тенденции, угрозы и возможности процесса обеспечения продовольственной безопасности в условиях пандемического кризиса / А.И. Хорев, Ю.А. Саликов // Развитие и безопасность. 2020. № 3(7). С. 12.

млн человек, занятых в сельском хозяйстве¹, что составляет более 25% населения Земли.

Задачи и средства осуществления, поставленные для достижения ЦУР 2 на пятнадцатилетний срок, направлены на искоренение голода и обеспечение доступа к безопасным, питательным и достаточным продуктам питания (задача 2.1) и удвоение производительности сельского хозяйства и доходов мелких фермеров, в том числе за счет гарантированного и равного доступа к земле и другим производственным ресурсам и средствам производства (задача 2.3). В соответствии с задачей 2.4, от государств требуется содействовать развитию устойчивых систем производства продуктов питания, которые укрепляют способность адаптироваться к изменению климата и повышают качество земель и почв. Задача 2.5 направлена на поощрение генетического разнообразия семян, видов культурных растений и пород животных, а также связанных с ними диких видов.

Между ЦУР 2 и другими целями устойчивого развития существует множество пересечений. Поскольку отсутствие продовольственной безопасности является одной из следствий нищеты, достижение ЦУР 2 в значительной степени поставлено в зависимость от успехов международного сообщества в достижении ЦУР 1 «Ликвидация нищеты». Очевидно, что производство продовольствия зависит от состояния окружающей среды, поэтому достижение ЦУР 2 также зависит от эффективности усилий в деле защиты морских и наземных экосистем (ЦУР 14 «Сохранение морских экосистем» и ЦУР 15 «Сохранение экосистем на суше») и от действий, призванных помочь с минимизацией последствий, вызванных изменением климата (ЦУР 13 «Борьба с изменением климата»). Связанная с обеспечением гендерного равенства ЦУР 5, имеющая одноименное наименование, играет важную роль для достижения ЦУР 2, поскольку женщины производят

¹ Наумов А.С., Потапова А.А., Топников М.А. Изменение занятости в сельском хозяйстве в странах и регионах мира в конце XX – начале XXI в. // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 16. № 1. С. 128-150.

50% мирового продовольствия и несут основную ответственность за его приготовление и обработку¹. Кроме того, они часто сталкиваются с гендерной дискриминацией, ограничивающей им доступ к получению финансирования и технической помощи, а также возможность участия в принятии решений по вопросам землепользования во многих регионах мира². Аналогичным образом ЦУР 10 «Уменьшение неравенства» имеет важное значение для достижения цели победы над голодом, так как отсутствие продовольственной безопасности наиболее сильно проявляется в странах с высоким процентом людей, проживающих в нищете и зависящих от занятости в сельском хозяйстве, особенно среди женщин, мелких фермеров и коренных народов³. Наконец, реализация ЦУР 17 «Партнерство в интересах устойчивого развития» необходима для выполнения рассматриваемой в рамках настоящей главы цели устойчивого развития, поскольку отсутствие продовольственной безопасности – это глобальная проблема, решение которой невозможно совершить без международного сотрудничества и посильного участия со стороны всех государств мира.

Вместе с тем следует обратить внимание на негативные моменты, связанные с деятельностью по ликвидации голода и выполнением соответствующей ЦУР. Во-первых, вызывает определенные вопросы то обстоятельство, что все цели устойчивого развития призывают к интенсификации, по сути, текущей экономической модели, которая является причиной бедности, неустойчивости сельского хозяйства, и как следствие, голода. Во-вторых, в ряде задач ЦУР приветствуется либерализация торговли, увеличение помощи на цели развития и финансовых потоков, включая прямые иностранные инвестиции. Отметим, что применение ограниченного облегчения долгового бремени без адекватного учета того, каким

¹ UN General Assembly (UNGA), Interim Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, UN Doc. A/70/287, 5 August 2015, para. 35.

² Ibid., paras. 35-36.

³ UNGA, n. 25, paras. 29-40.

образом эти механизмы обеспечивают передачу продовольствия от бедных слоев населения к обеспеченным, противоречит концепции устойчивого развития. Представляется, что право на питание не будет обеспечено на должном уровне, пока уязвимые категории населения лишены продовольствия, что должно заставить решить проблему справедливого перераспределения продуктов питания между разными категориями населения и географическими регионами. В-третьих, несмотря на то, что основной проблемой обеспечения продовольственной безопасности является стабильность доступа к продуктам питания, этому аспекту уделяется мало внимания в ЦУР 2. Сбор информации об изменениях цен на продовольствие, производстве и предложении продуктов питания полезна для оценки уязвимости к ситуациям нехватки продовольствия, а адекватные статистические данные позволили бы планировать производство продукции и не допускать дисбаланса на мировом продовольственном рынке. И, конечно, особенную актуальность в последнее время приобрел вопрос сохранения биоразнообразия при производстве продуктов питания и осуществлении сельскохозяйственной деятельности.

Трудно поспорить с тем, что сложившиеся методы производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия оказывают серьезное негативное воздействие на экосистему нашей планеты¹. Они угрожают экологическому равновесию и сохранению биоразнообразия. Сельское хозяйство является причиной деградации земель, засоления почв, загрязнения и истощения запасов пресной питьевой воды, увеличения выбросов углекислого газа², и это противоречит усилиям человечества, развивающим устойчивое производство продовольствия. Последствия загрязнения, вызываемые

¹ Foley J.A., Ramankutty N., Brauman, K.A., Cassidy E.S., Gerber J.S., Johnston M., Mueller N.D., O'Connell C., Ray D.K., West, P.C. et al. (2011). Solutions for a cultivated planet // *Nature*, 478. P. 338.

² McKenzie F.C., Williams J. Sustainable food production: constraints, challenges and choices by 2050 // *Food Sec.* 7, (2015). P. 229.

системами производства продуктов питания, проявляются не только там, где используются эти производственные подходы, но и во всем мире, что ещё раз говорит в пользу того, что ведение устойчивого сельского хозяйства должно быть распространено во всех регионах мира.

В настоящее время достигнут почти полный консенсус относительно того, что производство продуктов питания должно осуществляться более устойчивым образом, поскольку у природы есть ограничения¹, которые связаны с возможностями экосистем удовлетворять потребности ныне живущих людей, а также будущих поколений.

В докладе Межправительственной научно-политической платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам отмечается, что утрата местных сортов и пород одомашненных растений и животных, включая генетическое разнообразие, представляет собой «серьезный риск для глобальной продовольственной безопасности, поскольку подрывает устойчивость многих сельскохозяйственных систем к таким угрозам, как вредители, патогены и изменение климата»². О скудном наборе выращиваемых культур свидетельствуют статистические данные: только девять видов растений составляют 66% от общего производства сельскохозяйственных культур³, несмотря на то, что существует не менее 30 000 видов съедобных растений⁴.

Необходимо подчеркнуть, что продовольственная система каждой страны и всего мира в совокупности зависят от

¹ Леонова К.С. Формирование и реализация концепции устойчивого развития в Российской Федерации // Россия и современный мир. 2022. № 1(114). С. 233.

² IPBES (2019): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. // E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES secretariat, Bonn. P. 16.

³ В это число входят: фасоль, арахис, картофель, кукуруза, пшеница, рис, сорго и ячмень.

⁴ Brummitt N., Araújo A.C. & Harris T. Areas of plant diversity: What do we know? // Plants, People, Planet 2020, 3. P. 35.

наличия широкого спектра экосистемных услуг¹, которые поддерживают продуктивность сельского хозяйства, высокую плодородность почв, стабильное качество и количество воды, необходимой для выращивания растений и животных. Природа обеспечивает прямые источники продовольствия и содействует опылению, почвообразованию, круговороту питательных веществ и регулированию водного режима, тем самым поддерживая сельскохозяйственную деятельность и способствуя обеспечению продовольственной безопасности и питания. Опыление растений насекомыми (особенно пчелами, популяция которых стремительно сокращается в последние годы) непосредственно влияет на урожайность и качество примерно 3/4 глобально значимых видов сельскохозяйственных культур, включая большинство фруктов, овощей и орехов, а также ряд ценных товарных культур, таких как кофе, какао и масличный рапс².

Биоразнообразие помогает обеспечить эволюцию видов, способных адаптироваться к изменяющимся условиям окружающей среды, а также приобрести иммунитет к определенным заболеваниям, вредителям и паразитам. На протяжении сотен поколений на них оказывали непосредственное влияние фермеры, животноводы и скотоводы, рыбаки, что и отражает разнообразие как деятельности человека в производстве продуктов питания, так и процессов, происходящих в окружающей среде. Сохранение биоразнообразия во всем мире также может снизить уязвимость фермеров к последствиям изменения климата, а также обеспечить богатый выбор продуктов питания, обладающих различными питательными свойствами и витаминами, необходимыми для поддержания

¹ Экосистемные услуги – блага, которые люди бесплатно получают из окружающей среды и правильно функционирующих экосистем (агроэкосистемы, лесные экосистемы, пастбищные экосистемы, водные экосистемы), являются неотъемлемой частью обеспечения чистой питьевой водой, разложения отходов и естественного опыления сельскохозяйственных культур и других растений.

² Potts S., Imperatriz-Fonseca V., Ngo H. et al. Safeguarding pollinators and their values to human well-being // Nature 540. (2016). P. 220.

здоровья человека. Использование устойчивых подходов в сельском хозяйстве открывает возможности для удовлетворения растущего спроса на продовольствие при одновременном снижении негативного воздействия на природные ресурсы, лежащие в основе их долгосрочной жизнеспособности. Традиционные знания и практики, наследуемые на протяжении многих поколений коренным и местным населением, часто могут служить бесценным и проверенным средством сохранения и устойчивого использования видов растений и пород животных, что также отмечается в задачах 2.4 и 2.5, входящих в реализацию ЦУР 2.

Однако негативные экологические последствия, которые были выделены выше, также показывают, что устойчивый подход к производству продовольствия может иметь положительный эффект, способствовать обеспечению биоразнообразия и улавливанию и хранению углерода¹. Таким образом, продовольственные системы могут внести важный позитивный вклад в формирование устойчивой окружающей среды и сохранение биоразнообразия.

¹ Dury S., Bendjebbar P., Hainzelin E., Giordano T. and Bricas N., eds. 2019. Food Systems at risk: new trends and challenges. Rome, Montpellier, Brussels, FAO, CIRAD and European Commission. P. 18.

Контрольные вопросы:

1. Почему ликвидация голода является одной из важнейших проблем современности? Дайте аргументы на основании содержания главы.
2. Каким образом складывалась международная система защиты права человека на питание в контексте ликвидации борьбы с голодом?
3. Какие иные цели устойчивого развития необходимо достичь для выполнения ЦУР 2? Приведите их и охарактеризуйте взаимосвязь.
4. В чем заключается трудность достижения ЦУР 2? Возможно ли вообще решить проблему голода во всем мире?
5. Каким образом связаны вопросы сохранения биоразнообразия и достижения устойчивости международной продовольственной безопасности?

Литература

1. Валетова Ю.А. Международно-правовое регулирование обеспечения права на питание отдельных групп лиц // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 9А. С. 267–275.
2. Достижение Целей устойчивого развития (2016–2030): международно-правовое измерение / А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев, Е.В. Киселева [и др.] // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2016. № 1. С. 65–78.
3. Леонова К.С. Формирование и реализация концепции устойчивого развития в Российской Федерации // Россия и современный мир. 2022. № 1(114). С. 225–241.
4. Наумов А.С., Потапова А.А., Топников М.А. Изменение занятости в сельском хозяйстве в странах и регионах мира в конце XX начале XXI в. // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 16. № 1. С. 128–150.
5. Право международных организаций: учебник для вузов / А.Х. Абашидзе и др.; под ред. А.Х. Абашидзе. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023.
6. Bagwell K., Bermann G., & Mavroidis P. (Eds.). (2009). *Law and Economics of Contingent Protection in International Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
7. Bendjebbar P., Bricas N. and Giordano T. (2019). *Food systems at risk. A scientific handout for the High-Level Event of the Global Network on Food Crises: Food and Agriculture in Times of Crisis*. Brussels, Montpellier, CIRAD.

Глава 12

ЧИСТАЯ ВОДА И САНИТАРИЯ

А.М. Солнцев

Вода является ограниченным природным ресурсом и фактором, имеющим определяющее благотворное значение для жизни и здоровья населения. Право человека на воду является обязательным условием для жизни в условиях соблюдения человеческого достоинства. Это право служит непременным условием для осуществления других прав человека. Международное сообщество постоянно сталкивается с широкомасштабной проблемой отказа в праве на воду в развивающихся, а также в развитых странах. Свыше миллиарда людей не имеют надлежащего доступа к базовому водоснабжению, при этом несколько миллиардов не имеют доступа к адекватным санитарным системам, что является главной причиной заражения воды и возникновения связанных с этим заболеваний. Продолжающийся процесс заражения, истощения запасов и несправедливого распределения воды способствует распространению нищеты. Государства должны принимать эффективные меры без какой бы то ни было дискриминации по осуществлению права на воду. Адекватное количество безвредной воды является необходимым условием для предупреждения смерти от обезвоживания, сокращения риска заболеваний, связанных с некачественной водой, и повседневного ее потребления, потребления для целей приготовления пищи, личной гигиены и в хозяйственных санитарно-гигиенических целях.

Впервые о праве на воду заговорили в 1977 г. на Конференции ООН по воде в Мар-дель-Плата¹. В Плане действий

¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, Мар-дель-Плата, 14-25 марта 1977 г.

данной конференции говорилось, что все народы независимо от этапа их развития и их социально-экономических условий имеют право на доступ к питьевой воде, количество и качество которой должно соответствовать их основным потребностям. Официальное всемирное признание право на воду как самостоятельное право человека получило в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 64/292 от 28 июля 2010 г. «Право человека на воду и санитарии».

Определенные успехи в защите права человека на воду были сделаны в рамках Целей развития тысячелетия (ЦРТ) за 15 лет (2001-2015): 1) в 2015 г. 91% жителей планеты использует улучшенные источники питьевой воды, тогда как в 1990 г. их доля составляла 76%; 2) с 1990 г. 2,6 млрд человек, получили доступ к улучшенным источникам питьевой воды; из них 1,9 млрд – доступ к водопроводной питьевой воде в жилых помещениях; 3) во всем мире 147 стран достигли целевого показателя по обеспечению питьевой водой, 95 стран решили задачу по обеспечению санитарно-техническими средствами, а 77 – реализовали и то и другое; 4) 2,1 млрд человек во всем мире получили доступ к улучшенным санитарно-техническим средствам, доля людей, практикующих открытую дефекацию, с 1990 г. сократилась почти наполовину¹.

В рамках Целей устойчивого развития (ЦУР), установленных на 2016–2030 гг., фигурирует Цель 6 «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех»², в рамках которой обозначен целый ряд задач³, достижение которых может внести колоссальный вклад в защиту прав человека.

¹ Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 год. Нью-Йорк, 2015. С. 7.

² Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 г. 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года».

³ Приведем их перечень здесь: «6.1) К 2030 году обеспечить всеобщий и равноправный доступ к безопасной и недорогой питьевой воде для всех; 6.2) К 2030 году обеспечить всеобщий и равноправный доступ к надлежащим санитарно-гигиеническим средствам и положить конец открытой

В докладе Генерального секретаря ООН по ЦУР в 2023 г.¹ по ЦУР 6 было отмечено²:

- несмотря на значительный прогресс, миллиарды людей по-прежнему не имеют доступа к безопасной питьевой воде, услугам санитарии и средствам гигиены. Для обеспечения к 2030 г. всеобщего доступа потребуется значительно повысить существующие глобальные темпы прогресса: в шесть раз в области доступа к питьевой воде, в пять раз в области доступа к услугам санитарии и в три раза в области доступа к средствам гигиены;
- эффективность водопользования выросла на 9%, однако во многих регионах мира нагрузка на водные ресурсы и нехватка воды продолжают вызывать беспокойство. В 2020 г. в странах, испытывающих повышенную нагрузку на водные

дефекации, уделяя особое внимание потребностям женщин и девочек и лиц, находящихся в уязвимом положении; 6.3) К 2030 году повысить качество воды посредством уменьшения загрязнения, ликвидации сброса отходов и сведения к минимуму выбросов опасных химических веществ и материалов, сокращения вдвое доли неочищенных сточных вод и значительного увеличения масштабов рециркуляции и безопасного повторного использования сточных вод во всем мире; 6.4) К 2030 году существенно повысить эффективность водопользования во всех секторах и обеспечить устойчивый забор и подачу пресной воды для решения проблемы нехватки воды и значительного сокращения числа людей, страдающих от нехватки воды; 6.5) К 2030 году обеспечить комплексное управление водными ресурсами на всех уровнях, в том числе при необходимости на основе трансграничного сотрудничества; 6.6) К 2020 году обеспечить охрану и восстановление связанных с водой экосистем, в том числе гор, лесов, водно-болотных угодий, рек, водоносных слоев и озер; 6.a) К 2030 году расширить международное сотрудничество и поддержку в деле укрепления потенциала развивающихся стран в осуществлении деятельности и программ в области водоснабжения и санитарии, включая сбор поверхностного стока, опреснение воды, повышение эффективности водопользования, очистку сточных вод и применение технологий рециркуляции и повторного использования; 6.b) Поддерживать и укреплять участие местных общин в улучшении водного хозяйства и санитарии».

¹ Док. ООН E/2019/68 от 8.05.2019 г. Доклад Генерального секретаря «Ход достижения целей в области устойчивого развития».

² ???? URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Russian.pdf (дата обращения: 26.09.2023).

ресурсы, проживали 2,4 млрд человек. Эти проблемы усугубляются конфликтами и изменением климата;

- к числу ключевых стратегий для возвращения в график достижения Цели 6 относятся увеличение общесекторальных инвестиций и наращивание потенциала, поощрение инноваций и действий, основанных на фактических данных, улучшение межсекторальной координации и сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами, а также принятие на вооружение более интегрированного и целостного подхода к управлению водными ресурсами.

В правозащитных документах право человека на воду было зафиксировано даже ранее всемирного признания Генеральной Ассамблеей ООН, причем как в международных договорах (ст. 14.2 (h) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.; ст. 5 Конвенции МОТ №161 о службах гигиены труда; пункт 2 (с) ст. 24 и 27 (3) Конвенции о правах ребенка 1989 г.; пункт 2 (а) ст. 28 Конвенции о правах инвалидов 2006 г.)¹, так и в актах мягкого права (резолуции Совета ООН по правам человека 7/22 от 28 марта 2008 г. и 12/8 от 1 октября 2009 г., касающиеся прав человека и доступа к безопасной питьевой воде и санитарным услугам; замечание общего порядка № 15 (2002) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на воду (ст. 11 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

Ключевые аспекты права на воду. Водоснабжение для каждого человека должно быть *достаточным и непрерывным*, с тем чтобы удовлетворять личные и бытовые нужды, включая воду для питья, стирки одежды, приготовления пищи, а также для личной и бытовой гигиены. Вода для личных

¹ Отдельное правовое регулирование защиты права на воду зафиксировано в международном гуманитарном праве в Женевских конвенциях и дополнительных протоколах к ним (ст. 20, 26, 29 и 46 Женевской конвенции 1949 г. об обращении с военнопленными; ст. 85, 89 и 127 Женевской конвенции 1949 г. о защите гражданского населения во время войны; ст. 54 и 55 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1977 г.; ст. 5 и 14 Дополнительного протокола II 1977 г.).

и бытовых нужд должна быть *безопасной и приемлемой*. Она должна быть защищена от веществ, которые представляют собой угрозу для здоровья людей. Кроме того, вода должна иметь приемлемый цвет, запах и вкус, чтобы люди не прибегали к использованию загрязненных альтернативных источников, которые могут выглядеть более привлекательно. Вода и санитарные услуги должны быть *физически доступны и находиться в пределах безопасной досягаемости* для всех групп населения с учетом потребностей конкретных групп, включая инвалидов, женщин, детей и пожилых людей. Услуги водоснабжения должны быть *экономически доступными для всех*. Ни один человек или группа людей не должны лишаться доступа к безопасной питьевой воде по той причине, что они не в состоянии ее оплачивать.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам

Системообразующим универсальным актом в области социальных, экономических и культурных прав является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Напрямую право на воду не зафиксировано в Пакте, но благодаря консенсусу государств в процессе работы Комитета было выработано Замечание общего порядка № 15 (2002) «Право на воду (ст. 11 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах)». Попутно отметим, что еще в 1995 г. Комитет признал, что право на воду является одним из прав человека по смыслу пункта 1 ст. 11¹. В пункте 1 ст. 11 Пакта конкретно указывается ряд прав, вытекающих из права на достаточный жизненный уровень и необходимых для осуществления этого права, включая «достаточное питание, одежду и жилище». Слово «включая» свидетельствует о том, что данный перечень отнюдь не является исчерпывающим. Право на воду безусловно относится к категории гарантий, необходимых для обеспечения достаточного жизненного уровня, особенно с учетом

¹ Пункты 5 и 32 принятого Комитетом Замечания общего порядка № 6 об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей.

того, что вода является важнейшей предпосылкой выживания. Право на воду также неразрывно связано с правом на наивысший достижимый уровень здоровья (пункт 1 ст. 12 Пакта)¹ и правами на достаточное жилище и достаточное питание (пункт 1 ст. 11 Пакта). Данное право надлежит также рассматривать в сочетании с другими правами, закрепленными в Международном билле о правах человека, и прежде всего с правом на жизнь и человеческое достоинство.

Право на воду должно осуществляться на недискриминационной основе, Пакт запрещает любую дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, возраста, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущества, рождения, физической или психической недееспособности, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальную ориентацию и гражданский, политический, социальный или иной статус, целью или следствием которого является уничтожение или умаление равного осуществления или применения права на воду. Вместе с тем Комитет обращает внимание на специфику осуществления права на воду для уязвимых групп населения, в том числе женщинам, детям, группам меньшинств, коренным народам, беженцам, просителям убежища, внутренним перемещенным лицам, трудящимся-мигрантам, заключенным и лицам, содержащимся под стражей. В частности, государства-участники должны принимать меры по обеспечению того, чтобы:

а) женщины не отстранялись от процесса принятия решений, касающихся водных ресурсов и права пользования ими, и облегчить выпадающее на их долю несоразмерно тяжелое бремя, связанное с добыванием воды;

б) дети не ущемлялись в их правах человека ввиду отсутствия адекватной питьевой воды в учебных заведениях и в домашних хозяйствах или ввиду их привлечения к тяжелой работе по поставке воды. Надлежит в неотложном порядке

¹ Замечание общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (пункты 11, 12 *a*), *b*) и *d*), 15, 34, 36, 40, 43 и 51).

решить вопрос о снабжении питьевой водой учебных заведений, которые в настоящее время не обеспечены достаточным количеством надлежащей питьевой воды;

с) сельские жители и жители обездоленных городских районов имели доступ к должным образом обустроенным объектам водоснабжения. Необходимо защищать традиционные источники воды от незаконного посягательства и загрязнения. Жители обездоленных городских районов, включая обитателей стихийных поселений и бездомных, имели доступ к должным образом обустроенным объектам водоснабжения. Никакое домашнее хозяйство не должно лишаться права на доступ к воде в силу своего жилищного или земельного статуса;

д) коренные народы, проживающие на своих исконных землях, имели доступ к источникам воды, пользующимся защитой от незаконного посягательства и загрязнения. Государства должны снабжать коренные народы ресурсами для целей обеспечения доступа к водным ресурсам и контроля за этим доступом;

е) кочевые и неоседлые племена имели доступ к адекватной питьевой воде на традиционных или намеченных для них местах стоянок;

ф) беженцы, просители убежища, внутренние перемещенные лица и возвращающиеся лица имели доступ к достаточному количеству надлежащей питьевой воды вне зависимости от того, размещаются ли они в лагерях или в городских районах. Беженцам и лицам, ищущим убежище, право на воду должно предоставляться на тех же условиях, что и гражданам страны;

г) заключенные и лица, содержащиеся под стражей, имели достаточное количество безвредной питьевой воды, необходимой для удовлетворения их повседневных конкретных потребностей, с учетом требований международного гуманитарного права и Минимальных стандартных правил обращения с заключенными, принятых Организацией Объединенных Наций;

h) группы, сталкивающиеся с трудностями в плане физического доступа к необходимой для их потребностей в питьевой воде, включая инвалидов, жертвы стихийных бедствий, людей, проживающих в районах, подверженных стихийным бедствиям, а также людей, проживающих в засушливых и полузасушливых районах или на небольших островах, обеспечивались в достаточном количестве безопасной питьевой водой.

Комитет раскрывает юридическое содержание права на воду и выделяет следующие элементы данного права человека: *наличие; качество; доступность* (четыре параметра: физическая, экономическая, недискриминационная, а также надлежащий доступ к информации). Рассмотрим их подробнее.

Хотя адекватность воды, необходимой для осуществления права на воду, может варьироваться с учетом различных характеристик, во всех случаях следует применять следующие факторы:

a) Наличие. Водоснабжение для каждого человека должно быть достаточным и непрерывным для целей личного и бытового назначения. Такое использование, как правило, включает потребление воды человеком, личную санитарию, стирку одежды, приготовление пищи, личную и бытовую гигиену. Количество доступной для каждого человека воды должно соответствовать руководящим принципам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Некоторые лица и группы могут требовать также дополнительной воды с учетом состояния их здоровья, климата и условий труда.

b) Качество. Вода, необходимая для каждого человека и для целей бытового использования, должна быть безопасной, а, следовательно, в ней должны отсутствовать микроорганизмы, химические вещества и радиоактивные отходы, представляющие опасность для здоровья человека. Кроме того, вода должна быть приемлемого цвета, запаха и вкуса для целей ее потребления человеком или для целей бытового использования.

с) *Доступность*. Вода и системы и объекты водоснабжения должны быть доступными для *каждого человека* без какой бы то ни было дискриминации в пределах юрисдикции государства-участника. Доступность включает четыре следующих взаимопересекающихся аспекта:

1) *Физическая доступность*. Вода и адекватные системы и объекты водоснабжения должны обеспечивать физическую безопасность всех слоев населения. Достаточность, безопасность и приемлемость воды должны быть доступными или в пределах непосредственной близости от каждого домашнего хозяйства, учебного заведения или рабочего места. Все системы и объекты водоснабжения должны быть достаточно качественными, адекватными с культурной точки зрения и отвечать требованиям гендера, длительного жизненного цикла и фактора личной конфиденциальности.

Процесс обеспечения доступа людей к системам и объектам водоснабжения не должен ставить под угрозу их физическую безопасность;

2) *Экономическая доступность*. Вода и системы и объекты водоснабжения должны быть доступными для всех. Прямые и косвенные расходы и затраты, связанные с обеспечением водоснабжения, должны быть приемлемыми и не должны подрывать или ставить под угрозу осуществление других предусмотренных Пактом прав;

3) *Недискриминация*. Вода и системы и объекты водоснабжения должны быть доступными для всех, включая наиболее уязвимые или обездоленные слои населения, как по закону, так и на практике, без какой бы то ни было дискриминации по любым запрещенным признакам;

4) *Доступ к информации*. Доступ к информации включает право искать, получать и распространять информацию по вопросам, касающимся воды.

Следует подчеркнуть, что ретроактивные меры, принимаемые в связи с правом на воду, запрещаются, а в случае принятия любых преднамеренных ретроактивных мер государство-участник обязано доказать, что эти меры вводятся после крайне тщательного изучения всех возможных альтер-

натив и что они являются должным образом оправданными применительно ко всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте в контексте всестороннего применения государством-участником максимальных имеющихся ресурсов.

Вопрос о праве на воду регулярно поднимается Комитетом в процессе рассмотрения им докладов государств-участников, а также в процессе рассмотрения индивидуальных и коллективных жалоб. Комитет имеет компетенцию по вынесению решений о защите права на воду (по данным на октябрь 2023 г. таких жалоб не поступало).

Специальный докладчик ООН по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги

Мандат Специального докладчика ООН по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги был изначально учрежден Советом ООН по правам человека в марте 2008 г. как Независимый эксперт по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги. До учреждения мандата деятельность по правам на воду и санитарные услуги велась на протяжении многих лет в ООН, среди гражданского общества и на национальном уровне. *Педро Аррохо-Агудо* был назначен на должность Специального докладчика Советом по правам человека в сентябре 2020 г. и приступил к выполнению своих обязанностей 1 ноября 2020 г. В должности Специального докладчика *Педро Аррохо-Агудо* проводит тематические исследования, предпринимает страновые визиты (например, в 2022 г. посетил Перу и Тунис, а в 2020 г. посетил Мексику, Индию и Монголию¹), собирает наилучшие практики, работает с практиками в области развития над осуществлением прав на воду и санитарные услуги, направляет сообщения государствам и другим структурам (например, ТНК) в связи с предполагаемыми нарушениями прав человека и другими ситуациями в области прав человека, вызывающими беспокойство.

¹ **URL:** <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-water-and-sanitation/country-visits> (дата обращения: 26.09.2023).

Региональный уровень защиты права на воду

На региональном уровне право на воду нашло отражение в целом ряде документов: Африканская хартия прав и основ благосостояния ребенка 1990 г. (ст. 14); Протокол Мапуту к Африканской хартии прав человека и народов, касающийся прав женщин в Африке 2003 г. (ст. 15); Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав 1998 г. (ст. 11.1); Арабская хартия прав человека 2004 г. (ст. 39).

Судебные или квазисудебные региональные механизмы в области прав человека, в частности, Африканская комиссия по правам человека и народов, Межамериканская комиссия по правам человека, Межамериканский суд по правам человека и Европейский комитет по социальным правам также рассматривали данную проблему и разработали конкретные принципы судебной практики, связанные с поощрением и защитой права на воду. Африканская комиссия по правам человека и народов пришла к выводу, что непредоставление правительствами основных услуг, в том числе необеспечение населения безопасной питьевой водой, представляет собой нарушение права на здоровье¹. Европейский комитет по социальным правам рассматривает доступ к безопасной питьевой воде и санитарным услугам в контексте осуществления права на достаточное жилище². В рамках региональных систем защиты прав человека (Европейской, Африканской и Межамериканской) имеется ряд решений по защите права на воду, это чаще всего связано с доступом к воде и санитарии у беженцев и лиц, находящихся в заключении.

¹ Free Legal assistance Group and others v. Zaire, Communications 25/89, 47/90, 56/91, 100/93.

² Complaint 27/2004, European Roma Rights Centre v. Italy.

Контрольные вопросы:

1. С какими правами человека связано право на воду?
2. Какие аспекты права на воду поднимаются в Целях устойчивого развития.
3. Проанализируйте резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН № 64/292 от 28 июля 2010 г. «Право человека на воду и санитарию». В чем состоит ее вклад в развитие права на воду? Все ли государства проголосовали за принятие этой резолюции?
4. Проанализируйте мандат Специального докладчика ООН по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги. Рассмотрите один из последних тематических доклад и страновой доклад на ваш выбор.
5. Проанализируйте практику региональных систем по защите прав человека в части защиты права на воду.

Литература

1. Абашидзе А.Х., Кислицына Н.Ф. Доступ к питьевой воде – неотъемлемое право человека // Обозреватель – Observer. М.: РАУ-Университет. 2004. № 7. С. 86–94.
2. Солнцев А.М. Защита права на воду и санитарные услуги в правоприменительной практике африканских государств // Международно-правовые проблемы Африки: материалы круглого стола XIII Международного конгресса «Блищенковские чтения». Российский университет дружбы народов, Юридический институт. 2015. С. 142–150.
3. Теймуров Э.С. оглы. Международно-правовое регулирование рационального использования и охраны пресной воды. Статут, 2019.
4. Vivien Deloge, 'Road to 2015: The European Union and the Realisation of the Human Right to Water' (2012) 16 New Zealand Journal of Environmental Law 1, 16-19.

Глава 13

БОРЬБА С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА

А.М. Солнцев

В условиях глобального изменения климата предпринимаемые меры для решения этой проблемы явно недостаточны. Все более частые и интенсивные экстремальные погодные явления уже оказывают влияние на все регионы Земли. Повышение температуры еще более усугубляет эту опасность. Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) подчеркивает необходимость добиться радикального, быстрого и поступательного сокращения выбросов парниковых газов (ПГ) во всех секторах, причем начать следует уже сейчас и продолжать заниматься этой проблемой в течение всего этого десятилетия. Чтобы удержать глобальное потепление в пределах $1,5^{\circ}\text{C}$ сверх доиндустриального уровня, выбросы уже должны начать снижаться, а к 2030 г. – всего через семь лет – уменьшиться почти наполовину. В последнем обобщающем докладе МГЭИК недвусмысленно указывается, что причиной глобального потепления на $1,1^{\circ}\text{C}$ по сравнению с доиндустриальным уровнем стала антропогенная деятельность, особенно в более чем столетний период сжигания ископаемого топлива, применения истощительных методов энерго- и землепользования и следования нерациональным моделям потребления и производства. Это привело к резкому увеличению во всех регионах числа экстремальных погодных и климатических явлений, которое является сегодня повседневным проявлением изменения климата. В период с 2010 по 2020 г. в регионах, отличающихся повышенной уязвимостью, где проживает около 3,3–3,6 млрд человек, уровень смертности от наводнений, засух и штормов среди местного населения оказался в 15 раз выше, чем в регионах с очень низкой степенью уязви-

мости. Негативные последствия изменения климата наносят существенный ущерб и все более невосполнимые потери экосистемам и жизни людей, вызывая нехватку продовольствия, разрушая жилье и инфраструктуру, обуславливая миграцию населения и т.д. По мере дальнейшего повышения температуры эти экстремальные явления будут усугубляться и справляться с ними будет все труднее. К тому же в ходе усиления потепления эффективность мер по адаптации снижается.

В последнем обобщающем докладе Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК) об определяемых на национальном уровне вкладах (ОНУВ) говорится, что совокупные ОНУВ на борьбу с изменением климата, объявленные 193 Сторонами в рамках Парижского соглашения, позволят достичь к 2030 г. незначительного снижения (на 0,3%) выбросов ПГ по сравнению с уровнем 2019 г. Однако это намного меньше 43-процентного сокращения выбросов, к которому призывает МГЭИК, чтобы удержать повышение температуры в пределах 1,5°C, и может привести к тому, что к концу столетия глобальное потепление может достичь неприемлемого уровня примерно в 2,5°C.

МГЭИК предупреждает, что если не активизировать осуществление межсекторальных стратегий, мир, скорее всего, пересечет критическую отметку в 1,5°C к 2035 г. То, насколько пригодным будет мир для жизни нынешнего и будущих поколений, зависит от того, какой выбор мы сделаем сегодня. Чтобы сдержать изменение климата, жизненно важно уже сегодня приступить к быстрому, радикальному и поступательному сокращению выбросов ПГ во всех секторах. Это требует глобальных действий по обеспечению климатоустойчивого развития, ускоренного осуществления мер по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий и мобилизации синергетического эффекта от достижения ЦУР. Для эффективной и справедливой борьбы с изменением климата настоятельно необходимо увеличить объемы финансирования, принять дополнительные политические обяза-

тельства, проводить более согласованную политику, активизировать международное сотрудничество, обеспечить более рачительное управление экосистемами и наладить более инклюзивное руководство.

Проблема изменения климата имеет много измерений¹, в рамках настоящей книги интерес представляют именно правозащитные аспекты борьбы с изменением климата.

Проблематика изменения климата стала рассматриваться в ракурсе правозащитной тематики с 2008 г. Официальное начало дискуссии было положено 28 марта 2008 г., когда была принята без голосования резолюция Совета ООН по правам человека 7/23 «Права человека и изменение климата». В резолюции говорилось, что Совет по правам человека обеспокоен тем, что изменение климата создает непосредственную и далеко идущую угрозу для людей и общин во всем мире и имеет последствия для полного осуществления прав человека, а также признает, что изменение климата является глобальной проблемой, которая требует глобального решения. Совет по правам человека ежегодно принимает резолюции по проблеме изменения климата².

Обязательства, стандарты и принципы в области прав человека создают потенциал для информационного обеспечения и активизации процессов разработки политики в области изменения климата на международном, региональном и национальном уровнях, способствуя тем самым согласованности политики, законности и устойчивым результатам.

Действительно, проблема изменения климата поднимает очень много проблем и несет угрозу массового нарушения прав человека. Забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития, а для справедливого удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений в области развития и окружающей среды

¹ Солнцев А.М. Изменение климата: международно-правовое измерение // Московский журнал международного права. 2018. 106(1). С. 60-78.

² URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/Resolutions.aspx> (дата обращения: 26.09.2023).

требуется осуществление права на развитие. Малоимущие во всем мире, особенно проживающие в районах высокого риска, особенно уязвимы с точки зрения воздействия изменения климата и, как правило, обладают более ограниченными возможностями в области адаптации. Вместе с тем низкорасположенные и другие малые островные страны, страны с низинными прибрежными, засушливыми и полузасушливыми районами или районами, подверженными наводнениям, засухе и опустыниванию, и развивающиеся страны с неустойчивыми горными экосистемами особенно подвержены неблагоприятным воздействиям изменения климата.

Рекордно высокие уровни концентрации парниковых газов ведут к повышению глобальных температур и удержанию тепла, при этом около 90% тепла поглощается океаном. Это вызывает повышение уровня моря в результате таяния льда на суше и ледников и ледникового покрова в океане, а также теплового расширения воды. По данным Всемирной метеорологической организации (ВМО), с 1900 г. глобальный средний уровень моря повышается быстрее, чем в любой предыдущий век за последние 3000 лет. В 2022 г. уровень моря продолжал повышаться, установив новый рекорд с момента начала телеметрических измерений в 1993 г. Более того, за последнее десятилетие темпы повышения глобального среднего уровня моря выросли вдвое: с 2,27 мм в год в 1993–2002 гг. до 4,62 мм в год в 2013–2022 гг.

Ожидается, что даже если усилия по удержанию потепления в пределах 1,5°C увенчаются успехом, глобальный уровень моря в течение ближайшего столетия продолжит повышаться, создавая значительные опасности для населения во всем мире. В особенно уязвимом положении оказываются малые островные развивающиеся государства (МОРАГи) и низменные городские районы, которые столкнутся с серьезными угрозами для прибрежных экосистем и экосистемных услуг, экономики, источников средств к существованию, здоровья и благополучия. В настоящее время в низменных прибрежных зонах проживают около 900 млн человек, т.е. каждый десятый житель планеты. Повышение уровня моря и

другие последствия изменения климата уже вынуждают переселяться население таких стран, как Фиджи, Вануату, Соломоновы Острова и др.

Тувалу даже планирует создать цифровую версию острова, чтобы воспроизвести достопримечательности и сохранить его историю и культуру, прежде чем он станет жертвой повышения уровня моря. В начале сентября 2023 г. парламент Тувалу принял поправки к Конституции, включающие новое определение государственности: «Государство Тувалу в своих исторических, культурных и правовых рамках сохранится навсегда в будущем, несмотря на последствия изменения климата или другие причины, приводящие к утрате физической территории Тувалу» (ст. 2 (1))¹.

Финансирование борьбы с изменением климата имеет решающее значение для преодоления климатического кризиса. По данным РКИК, в 2019–2020 гг. общий объем средств, выделенных во всем мире на борьбу с изменением климата, достиг в среднегодовом исчислении 803 млрд долл. США, что на 12% больше, чем в 2017–2018 гг. Этот рост объясняется увеличением расходов на меры по смягчению последствий изменения климата в строительстве, инфраструктуре и транспорте, а также увеличением объемов финансирования адаптации. Однако, несмотря на увеличение объемов в последнее десятилетие, финансирование борьбы с изменением климата пока не достигло уровня, необходимого для ограничения потепления. Кроме того, распределение финансирования по регионам отличается неравномерностью. К тому же следует отметить, что в 2020 г. финансовые потоки, связанные с ископаемым топливом, превысили объемы финансирования на адаптацию к изменению климата и смягчение его последствий. Согласно недавнему анализу РКИК, развивающимся странам для выполнения их ОНУВ потребуется к 2030 г. почти 6 трлн долл. США. По оценкам ЮНЕП, только затраты на меры по адаптации могут достичь к 2030 г.

¹ URL: <https://dfa.gov.tv/wp-content/uploads/2022/12/Tuvalu-Constitutional-Bill-.pdf> (дата обращения: 26.09.2023).

330 млрд долл. США в год. Обязательство развитых стран ежегодно мобилизовывать с 2020 по 2025 г. включительно по 100 млрд долл. США на финансирование борьбы с изменением климата до сих пор не выполнено. Согласно докладу Организации экономического сотрудничества и развития, общий объем средств, выделенных и мобилизованных развитыми странами на финансирование борьбы с изменением климата в развивающихся странах, составил в 2020 г. 83,3 млрд долл. США, что на 4% превышает значение 2019 г., но все же не обеспечивает достижения вышеупомянутого целевого показателя. Кроме того, более 70% средств, выделенных развитыми странами развивающимся в период 2016–2020 гг. на финансирование борьбы с изменением климата, было предоставлено в виде займов. Последним из принятых шагов в направлении улучшения каналов финансовой поддержки для противодействия изменению климата стало создание на состоявшейся в 2022 г. Климатической конференции ООН (КС-27) *Фонда возмещения потерь и ущерба* для оказания финансовой поддержки странам, наиболее сильно пострадавшим от последствий изменения климата. Следующими эпохальными шагами по безотлагательному улучшению в будущем как количественного, так и качественного аспектов финансирования борьбы с изменением климата станут реорганизация механизмов предоставления климатического финансирования и установление новой цели финансирования климатической деятельности в 2024 г.

Изменение климата, как экологическая проблема, потенциально оказывает вредные последствия на следующие права: право человека на достаточное жилище, право на достаточный жизненный уровень, право человека на доступ к воде и другие права человека.

Экологические беженцы. Ухудшение экологической обстановки является сегодня одной из важных причин миграции населения, причем такая ситуация характерна не только для России, но и для мирового сообщества в целом. В последние годы количество катастроф антропогенного и природного характера значительно возросло, что привело

к увеличению числа людей, вынужденных покинуть место своего привычного проживания.

Например, по экспертным оценкам, число россиян — экологических мигрантов достигает нескольких сотен тысяч человек (включая радиационно-загрязненные территории). В первое десятилетие XXI в. для многих стран региона Восточной Европы и Центральной Азии экологическая составляющая миграционных потоков также является весьма значительной.

Определение понятия «экологические мигранты» дается в материалах Региональной конференции по проблемам беженцев, перемещенных лиц и других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах, которая проходила в Женеве 30–31 мая 1996 г. под эгидой УВКБ ООН, МОМ и ОБСЕ¹. В соответствии с этим определением, экологический мигрант — это лицо, которое вынуждено покинуть место своего постоянного проживания и которое перемещается в пределах своей страны или пересекает ее границу вследствие резкого ухудшения состояния окружающей среды или экологических катастроф.

В случае если граждане, мигрируя по экологическим причинам, не пересекают границы своего государства, они могут рассматриваться как лица, перемещенные внутри страны (ВПЛ), т.е. это лица или группы лиц, которые в результате вооруженных конфликтов, внутренних беспорядков, систематических нарушений прав человека либо природных или вызванных деятельностью человека катастроф были вынуждены покинуть свои дома или места обычного проживания, но которые не пересекали международно-признанную государственную границу².

¹ Программа действий в CISCONF/1996/6 от 4 июля 1996 г. Приложение II.

² Док. E/CM.4/1995/50 от 2 февраля 1995 г. Рабочее определение, использованное представителем Генерального секретаря ООН по вопросам лиц, перемещенных внутри страны.

Лица, перемещающиеся в добровольном или принудительном порядке через международные границы из-за экологических факторов, вправе рассчитывать на общие гарантии прав человека в принимающем государстве, но зачастую не имеют права на проникновение на территорию этого государства. Лица, вынужденных перемещаться за пределы национальных границ в силу экологических факторов, иногда называют «климатическими беженцами» или «экологическими беженцами». Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международная организация по миграции и другие гуманитарные организации указали на то, что в международном гуманитарном праве эти термины не имеют правовой основы и их следует избегать, с тем чтобы не подрывать международно-правовой режим защиты беженцев.

Представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц высказал предложение о том, что лицо, от которого на разумных основаниях нельзя ожидать возвращения (например, если помощь и защита, обеспечиваемые страной происхождения, намного хуже международных стандартов), следует считать жертвой вынужденного перемещения и ему следует предоставить как минимум временное разрешение на пребывание.

Одним из возможных сценариев вынужденного перемещения через национальные границы является возможное полное затопление малых островных государств. Два рабочих документа Подкомиссии по поощрению и защите прав человека посвящены некоторым правозащитным вопросам, которые могут возникнуть в связи с подобными ситуациями, такими, как права затронутого населения по отношению к принимающим государствам и возможное право на жизнь в общине. Право прав человека не дает четких ответов на вопрос о статусе населения, которое перемещается из затопляющихся островных государств.

Необходимо отметить, что регулирование процессов, связанных с восстановлением экологических прав человека,

возмещение причиненного ущерба, в частности, в результате миграции по экологическим причинам, регламентируется национальным законодательством и на сегодняшний день является слабо проработанным, что во многих случаях вызывает проблемы защиты прав человека. Можно утверждать, что для принятия мер в случае таких возможных бедствий и защиты прав затронутых людей потребуются прежде всего не новые правовые документы, а надлежащие долгосрочные политические решения.

Есть примеры и фиксации связи прав человека и изменения климата в юридически обязательных международных договорах. Парижское соглашение, принятое 12 декабря 2015 г. Сторонами Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, в преамбуле признает, что «изменение климата является общей озабоченностью человечества, Сторонам следует, при осуществлении действий в целях решения проблем, связанных с изменением климата, уважать, поощрять и принимать во внимание свои соответствующие обязательства в области прав человека, право на здоровье, права коренных народов, местных общин, мигрантов, детей, инвалидов и лиц, находящихся в уязвимом положении, и право на развитие, а также гендерное равенство, расширение прав и возможностей женщин и межпоколенческую справедливость». При этом следует подчеркнуть, что в преамбуле говорится об уважении и поощрении, но термин «защита» не присутствует, это говорит о том, что правозащитный подход крайне слабо отражен в Парижском соглашении.

Сегодня в мире растет количество «климатических споров» в судах, причем на международном уровне пока что в итоговом виде рассмотрены только три дела в договорных органах по правам человека.

Дело Тейтиота против Новой Зеландии, инициированное в Комитете ООН по правам человека в связи с предполагаемым нарушением со стороны Новой Зеландии права на жизнь, зафиксированного в ст. 6 Международного пакта по

гражданским и политическим правам (МПГПП). Это было первое международное решение по «климатическим беженцам», оно детально было проанализировано¹.

В сентябре 2019 г. шестнадцать детей и подростков возрастом от 8 до 17 лет (включая широко известную экологическую активистку Грету Тунберг) подали заявление в Комитет ООН по правам ребёнка, обвинив Аргентину, Бразилию, Германию, Турцию и Францию² в том, что они не предпринимают достаточных усилий для борьбы с изменениями климата, нарушая тем самым Конвенцию ООН о правах ребёнка³. Это было второе дело.

Шестнадцать детей подали петицию, в которой утверждалось, что пять указанных государств нарушили их права, предусмотренные Конвенцией о правах ребёнка, осуществив недостаточное сокращение выбросов парниковых газов. Дети просили Комитет ООН по правам ребёнка объявить, что ответчики нарушили их права, и рекомендовать им принять действия по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним.

¹ Подробнее см.: Солнцев А. Приоткрывая ящик Пандоры: анализ мнения Комитета по правам человека о «климатических» беженцах 2020 года // Международное правосудие. 2020. № 3 (35). С. 4154.

² Почему против этих пяти? Являются ли они главными загрязнителями? Нет, в жалобе указано: «Каждый из ответчиков входит в топ-50 исторических источников выбросов с 1850 года, основываясь на выбросах ископаемого топлива: Германия занимает 5 место, Франция 8 место, Бразилия 22 место, Аргентина 29 место и Турция 31 место». Ответ на эти вопросы кроется в том, что данные государства признали юрисдикцию Комитета по правам ребёнка в части подачи жалоб, предусмотренную третьим Факультативным протоколом к Конвенции о правах ребёнка (всего 51 государство это уже сделало). Особо отметим тот факт, что дети четырёх государств-ответчиков присутствуют, а детей – граждан Турции среди заявителей нет. Швеция — родина Греты Тунберг — не ратифицировала это соглашение, а США являются единственным государством в составе ООН, которое не ратифицировало Конвенцию о правах ребёнка 1989 г.

³ Countries Violate Rights over Climate Change, Argue Youth Activists in Landmark UN Complaint // UN News. 2019. 24 September. URL: <https://news.un.org/en/story/2019/09/1047292> (дата обращения: 28.08.2023).

Заявители утверждали, что изменение климата привело к нарушениям их прав, предусмотренных Конвенцией, включая права на жизнь, здоровье и приоритетность наилучших интересов ребенка, а также культурные права заявителей из числа коренных народов. Например, Дебора Адегбиле (Нигерия) утверждала, что ее неоднократно госпитализировали из-за приступов астмы, вызванных повышением температуры и усилением смога. Эллен-Анн (Швеция) утверждала, что изменение климата ставит под угрозу традиционную зависимость ее коренной общины от оленеводства и выпаса скота. Дэвид Экли III, Литокне Кабуа и Рэнтон Анджайн с Маршалловых Островов также заявляли, что повышение уровня моря представляет собой экзистенциальную угрозу их культуре.

Каждое из пяти государств-ответчиков ратифицировало Конвенцию, все они подписали Парижское соглашение, но, по словам истцов, ни одно из них не взяло на себя и не выполнило обязательств, связанных с удержанием повышения температуры ниже 2 градусов по Цельсию. В петиции утверждалось, что у государств-ответчиков есть четыре взаимосвязанных обязательства по Конвенции: (i) предотвращать предсказуемые внутренние и экстерриториальные нарушения прав человека, возникающие в результате изменения климата; (ii) сотрудничать на международном уровне перед лицом глобальной климатической чрезвычайной ситуации; (iii) применять принцип предосторожности для предотвращения смертельных последствий даже в условиях неопределенности; (iv) обеспечить справедливость между поколениями для детей и потомков. Заявители утверждали, что ответчикам не удалось предотвратить ущерб правам человека, вызванный изменением климата, путем недостаточного сокращения выбросов парниковых газов. Истцы просили Комитет рекомендовать ответчикам пересмотреть и, при необходимости, внести поправки в свои законы и климатические политики, чтобы обеспечить ускорение усилий по смягчению последствий и адаптации; инициировать совместные международные действия по установлению обязательных и осуществимых кли-

матических мер; и обеспечить право детей быть услышанными во всех усилиях по смягчению последствий климатического кризиса или адаптации к нему.

Бразилия, Франция и Германия ответили на петицию, заявив, что она неприемлема по трем причинам: 1) у Комитета отсутствует юрисдикция; 2) ходатайство является явно необоснованным; 3) заявители не исчерпали внутренние средства правовой защиты. Заявители направили ответ, в котором утверждали, что ходатайство приемлемо. Они утверждали, что: 1) Комитет обладает юрисдикцией, поскольку дети «непосредственно и предсказуемо страдают от выбросов парниковых газов, происходящих на территории ответчиков»; 2) претензии явно обоснованы, поскольку дети страдают от прямого и личного вреда сейчас и будут страдать в обозримом будущем; 3) использование внутренних средств правовой защиты будет бесполезным в данном случае.

12 октября 2021 г. КПП отклонил иск как неприемлемый. Комитет принял доводы истца о том, что государства несут юридическую ответственность за вредное воздействие выбросов, происходящих на их территории, на детей за пределами их границ. Тот факт, что все государства мира виновны в изменении климата, не освобождает пять государств-ответчиков от индивидуальной ответственности за сокращение собственной доли выбросов. Комитет также установил, что дети являются жертвой угроз ее правам на жизнь, здоровье и культуру.

Следуя обоснованию консультативного заключения Межамериканского суда по правам человека 2017 г.¹, КПП установил, что страны несут экстерриториальную ответственность, связанную с загрязнением углекислым газом. Используя тест Межамериканского суда на юрисдикцию, Комитет установил, что в случае возникновения трансграничного вреда дети находятся под юрисдикцией государства, на

¹ Солнцев А.М., Отрашевская А.М. Развитие концепции экологических прав человека в практике Межамериканского суда по правам человека // Международное правосудие. 2022. N 1 (41). С. 57-78.

территории которого произошли выбросы, если существует причинная связь между действиями или бездействием соответствующего государства и негативным воздействием на права детей, находящихся за пределами его территории, теоретически, когда государство происхождения осуществляет эффективный контроль над источниками рассматриваемых выбросов. При этом хотя Комитет заявил, что дети доказали для юрисдикционных целей, что нарушение их прав в результате действий или бездействия государства-участника в отношении выбросов углекислого газа, происходящих на его территории, было разумно предсказуемым, но он постановил, что жалоба является неприемлемой ввиду исчерпания национальных средств правовой защиты¹.

Дело жителей Торресова пролива против Австралии. Группа из восьми жителей островов Торресова пролива, граждан Австралии, и шестерых их детей подала петицию против Австралии в Комитет ООН по правам человека. Все они являются коренными жителями Бойгу, Порумы, Варрабера и Масига (Boigu, Poruma, Warraber, Masig), четырех небольших низменных островов в районе Торресова пролива в Австралии.

Островитяне заявили, что изменения погодных условий имеют прямые вредные последствия для их средств к существованию, их культуры и традиционного образа жизни. Жители островов отметили, что сильное наводнение, вызванное приливом в последние годы, разрушило семейные могилы и оставило человеческие останки разбросанными по их островам. Они утверждали, что поддержание кладбищ предков, а также посещение и общение с умершими родственниками лежат в основе их культуры. Кроме того, наиболее важные церемонии, такие как церемонии совершеннолетия и посвящения, имеют культурное значение только в том случае, если они проводятся на родных землях общины. Островитяне также утверждают, что изменения климата, связанные с сильными дождями и штормами, привели к деградации зе-

¹ CRC/C/88/D/104/2019.

мель и деревьев и, как следствие, к сокращению количества продуктов питания, получаемых от традиционного рыболовства и сельского хозяйства. Например, на острове Масиг повышение уровня моря привело к просачиванию соленой воды в почву и заболеванию кокосовых пальм, что впоследствии привело к гибели фруктов и кокосовой воды, которые являются частью традиционной диеты островитян.



Расположение островов, жители которых подали иск в Комитет по правам человека против Австралии

Островитяне заявили, что их права были нарушены, поскольку Австралия не смогла адаптироваться к изменению климата, в частности, модернизировав дамбы на островах и сократив выбросы парниковых газов. В петиции утверждалось, что Австралия нарушает основные права человека истцов, предусмотренные Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП), из-за неспособности правительства решить проблему изменения климата.

Эта петиция представляет собой первый судебный иск по изменению климата в Австралии, аргумент которого был основан на нарушении прав человека. Это также является первым иском, поданным в орган ООН жителями низменных островов против своего государства за бездействие в области изменения климата.

Истцы проживают на группе островов у северной оконечности Квинсленда, Австралия, между материковой частью Австралии и Папуа-Новой Гвинеей. Эти низменные островные сообщества очень уязвимы к последствиям изменения климата, включая повышение уровня моря, штормовые нагоны, обесцвечивание кораллов и закисление океана. В жалобе утверждалось, что недостаточные действия Австралии по борьбе с изменением климата нарушили следующие права согласно МПГПП: ст. 27 (право на культуру), ст. 17 (право на свободу от произвольного вмешательства в частную жизнь, семья и дом) и ст. 6 (право на жизнь). В жалобе также утверждалось, что эти нарушения связаны как с недостаточными целями и планами по сокращению выбросов парниковых газов, так и с недостаточным финансированием мер береговой обороны и устойчивости на островах, таких как дамбы.

13 августа 2020 г. Австралия обратилась в Комитет с просьбой отклонить петицию.

23 сентября 2022 г. Комитет ООН по правам человека установил, что неспособность Австралии должным образом защитить коренных жителей островов от неблагоприятных последствий изменения климата нарушает их права пользоваться своей культурой и быть свободными от произвольного вмешательства в их частную жизнь, семью и дом. Комитет принял во внимание духовную связь жителей островов с их традиционными землями и зависимость их культурной целостности от здоровья окружающих их экосистем. Таким образом, он установил, что неспособность Австралии принять своевременные и адекватные меры для защиты коренных жителей островов от неблагоприятных последствий изменения климата привела к нарушению их прав на пользование

своей собственной культурой и на свободу от произвольного вмешательства в их частную жизнь, семью и дом. Комитет указал, что, несмотря на ряд действий Австралии, таких как строительство новых дамб на четырех островах, которое, как ожидается, будет завершено к 2023 г., необходимы дополнительные своевременные и соответствующие меры для предотвращения риска для жизни жителей островов, поскольку без надежных национальных и международных усилий последствия изменения климата могут подвергнуть отдельных лиц нарушению их права на жизнь, предусмотренного Пактом. В качестве средства правовой защиты Комитет попросил Австралию компенсировать коренным островитянам причиненный ущерб, провести содержательные консультации с их общинами для оценки их потребностей и принять меры для дальнейшего обеспечения безопасного существования общин на их соответствующих островах.

Таким образом, можно констатировать, что будущее у «климатических» жалоб в договорных органах по правам человека бесспорно есть, но вместе с тем существуют и определённые юрисдикционные ограничения.

Количество климатических споров как подвидов международных экологических споров, безусловно, будет только расти. Тем важнее становится принимать в международных судебных и квазисудебных учреждениях взвешенные и обоснованные решения, не давая простор судейскому активизму. Представляется, что правозащитное измерение климатической проблемы является важным звеном в реализации ЦУР 13.

Контрольные вопросы:

1. Раскройте задачи, объединенные в ЦУР 13.
2. В чем состоит правозащитное измерение климатической проблемы?
3. Отражена ли проблема защиты прав человека в Парижском соглашении?
4. Расскажите о решениях договорных органов по «климатическим» жалобам.

Литература

1. Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Правовые механизмы углеродного регулирования в Российской Федерации // Экологическое право. 2022. № 3. С. 10–16.
2. Матвеева Е.В., Новикова Е.В., Пономарев М.В. Изменение климата: правовое регулирование в Российской Федерации // Экологическое право. 2022. № 3. С. 22–28.
3. Право и климат планеты / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов, Н.В. Кичигин. М.: Юстиция, 2020.
4. Соколова Н.А. Изменение климата: развитие международно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 12 (133). С. 177–184.
5. Солнцев А.М. Приоткрывая ящик Пандоры: анализ мнения Комитета по правам человека о «климатических» беженцах 2020 года // Международное правосудие. 2020. № 3. С. 41–54
6. Солнцев А.М. Изменение климата: международно-правовое измерение // Московский журнал международного права. 2018. № 106 (1). С. 60–78.

Глава 14

СОХРАНЕНИЕ ЭКОСИСТЕМ СУШИ

А.М. Солнцев

Полное осуществление прав человека, включая права на жизнь, здоровье, питание и воду, зависит от услуг, обеспечиваемых экосистемами. Предоставление экосистемных услуг зависит от состояния и устойчивости экосистем, которые в свою очередь зависят от биоразнообразия. Таким образом, полное осуществление прав человека зависит от биоразнообразия, а деградация и утрата биоразнообразия подрывают способность людей пользоваться своими правами человека. Биоразнообразие стремительно сокращается. С 1970 г. популяция диких животных сократилась на 70%. Около миллиона видов находится под угрозой исчезновения. С 2000 г. мир потерял 100 млн га леса. В период с 1970 по 2015 г. глобальные водно-болотные угодья сократились на 35%, что является частью 85-процентного сокращения за последние 300 лет. Число «мертвых зон» – участков океана, в которых из-за загрязнения не хватает кислорода для поддержания жизни, – подскочило с 400 в 2008 г. до 700 в 2019 г. Более 3 млрд человек полагаются на океаны как на источник средств к существованию, однако морские экосистемы деградируют из-за загрязнения, пластиковых отходов, перелова рыбы, эвтрофикации, подкисления и повышения температуры¹.

Экосистемы суши жизненно важны для поддержания жизни человека: они обеспечивают создание свыше половины мирового ВВП и содержат разнообразные культурные, духовные и экономические ценности. Однако мир сегодня сталкивается с тройным планетарным кризисом: изменением

¹ А/77/284, пункт 20.

климата, загрязнением и утратой биоразнообразия. Усиливающиеся процессы обезлесения, деградации земель и вымирания видов представляют серьезную угрозу как для людей, так и для планеты. Несмотря на определенный прогресс в областях неистощительного ведения лесного хозяйства, охраняемых районов и учета ценности национального биоразнообразия и природного капитала, большинство улучшений были скромными¹.

Леса относятся к числу крупнейших углеродных пулов и хранилищ биоразнообразия на Земле и в силу этого играют решающую роль в смягчении остроты последствий изменения климата и в качестве источника основных товаров, услуг и средств к существованию. Однако за последние два десятилетия площадь лесов сократилась в чистом выражении почти на 100 млн га.

Для того чтобы остановить и обратить вспять процесс утраты биоразнообразия, требуется комплексный подход, предусматривающий сочетание нормативных и добровольных мер, а также параллельную мобилизацию и согласование поступления финансовых ресурсов на цели поддержания биоразнообразия. Решающую роль в стимулировании сохранения и устойчивого использования биоразнообразия играют экономические инструменты, которые к тому же могут использоваться для мобилизации финансирования и актуализации вопросов биоразнообразия в различных секторах. К их числу относятся такие инструменты политики, как налоги, сборы и платежи, связанные с биоразнообразием, полезные субсидии, платежи за экосистемные услуги и компенсационные выплаты за биоразнообразие.

Одним из вызовов современности является неуклонное сокращение биологического разнообразия на планете. За последние 500 млн лет Земля претерпела пять массовых вымираний биологических видов. Сейчас происходит Шестое вымирание, и на этот раз оно вызвано исключительно деятель-

¹ URL: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023-Russian.pdf> (дата обращения: 28.08.2023).

ностью человека¹. Приведем лишь некоторые статистические данные. С 1990 по 2020 г. площадь лесов во всем мире сократилась на 178 млн га, что примерно соответствует площади Ливии². В Северной Америке за последние 50 лет погибло 3 млрд птиц. В Европе и Средней Азии под угрозой исчезновения находятся 1677 видов из 15 060, в России среди них: антилопа сайгак, кречет, переднеазиатский леопард³. В Латинской Америке 90 видов земноводных из 500 исчезли из-за хитридиевого грибка. В Африке численность горилл Грауэра уменьшилась на 87%. В 2019 и 2020 гг. пожар уничтожил 3 млрд видов животных Австралии⁴.

Безусловно необходимо предпринимать активные действия по сохранению видов. Основные усилия человечества сосредоточены сегодня в рамках Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. (КБР), протоколам к ней и принимаемым в рамках нее долгосрочным программам. Первая такая программа под названием «*Стратегический план в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия на 2011-2020 годы*»⁵ была принята решением X/2 на десятой Конференции Сторон (КС) КБР, проводившейся 18–29 октября 2010 г. в Нагое (префектура Айти, Япония). В рамках Стратегического плана было принято 20 амбициозных, но достижимых целевых показателей, известных как

¹ См. подробнее: Колберт Э. Шестое вымирание. Неестественная история. М.: Corpus, 2019.

² Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций [сайт]. URL: <https://www.fao.org/3/ca8642ru/CA8642RU.pdf> (дата обращения: 17.02.2023).

³ Межправительственная научно-политическая платформа по биоразнообразию и экосистемным услугам [сайт]. URL: <https://ipbes.net/global-assessment> (дата обращения: 17.02.2023).

⁴ URL: https://earth.org/data_visualization/biodiversity-loss-in-numbers-the-2020-wwf-report/ (дата обращения 17.02.2023).

⁵ Решение X/2. Стратегический план в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия на 2011-2020 годы и целевые задачи по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия, принятые в Айти. [сайт]. URL: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268> (дата обращения: 17.02.2023).

цели по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия, принятые в Айти (цели Айти). Государства взяли на себя обязательство установить национальные целевые показатели в поддержку целей Айти. Разработка национальных целевых задач и их включение в обновленные национальные стратегии и планы действий по сохранению биоразнообразия являются ключевым элементом выполнения обязательств, установленных в Стратегическом плане. В национальных стратегиях и планах действий по сохранению биоразнообразия были отражены способы, которыми страна намеревается осуществлять цели и конкретные меры, которые она намеревается принимать.

По итогам окончания указанного Стратегического плана был проведен анализ национальных стратегий и планов действий по сохранению биоразнообразия и национальных докладов, а также обзор прогресса в осуществлении Конвенции и Стратегического плана в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия на 2011-2020 гг.¹ Выводы, зафиксированные в решении 15/3 на КС КБР в 2022 г., были очень неутешительны: «...несмотря на определенный прогресс, ни одна из Айтинских целей в области биоразнообразия не была полностью выполнена, что подрывает реализацию Концепции в области биоразнообразия на период до 2050 года и других международных целей и задач»².

¹ См.: Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии (2020 г.). Глобальная перспектива в области биоразнообразия, пятое издание. Монреаль; Программа в поддержку лесных народов (2020 г.), второе издание Местных перспектив в области биоразнообразия: Вклад коренных народов и местных общин в осуществление Стратегического плана в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия на 2011–2020 гг. и в возрождение природы и культур. Дополнение к пятому изданию Глобальной перспективы в области биоразнообразия. Мортон-ин-Марш, Англия (Великобритания); CBD/SBI/3/2/Add.1; CBD/SBI/3/2/Add.2; CBD/SBI/3/2.

² Решение, принятое Конференцией сторон Конвенции о биологическом разнообразии 15/3 «Обзор результатов осуществления Конвенции и Стратегического плана в области сохранения и устойчивого использования

К следующей стратегии КБР подготовка началась в 2018 г. – еще до истечения срока Айтинских целей. Четыре года шел сложный процесс выработки нового долгосрочного плана, что весьма осложнялось «ковидными» ограничениями по всему миру, позициями государств и выводами по предыдущей долгосрочной Стратегии.

Ключевая конференция Сторон проходила в два этапа. Первый этап прошел 11–15 октября 2021 г. в г. Куньмин (Китай) онлайн ввиду «ковидных» ограничений. Второй заключительный этап КС прошел с 7 по 19 декабря 2022 г. в Монреале (Канада). И вот, после четырех лет переговоров 196 государств – участников КБР пришли к компромиссу и приняли новую сбалансированную *Куньминско-Монреальскую Глобальную рамочную программу в области биоразнообразия (ГРПБ)*¹. Проанализируем этот документ.

Принятая программа направлена на сотрудничество, обеспечение и финансирование действий, необходимых для решения проблемы утраты биоразнообразия. Ожидается, что политика в области биоразнообразия будет усилена на всех уровнях государственного и частного секторов, в том числе за счет обновления национальных стратегий и планов действий по сохранению биоразнообразия (НСПДСБ)².

Также ГРПБ направлена на то, чтобы активизировать срочные и преобразующие действия органов власти с привлечением частного сектора для прекращения и обращения вспять утраты биоразнообразия, для достижения результатов, изложенных в ее видении, миссии, целях и задачах, и тем самым внести вклад в три цели Конвенции о биологическом разнообразии и Протоколов к ней. Таким образом, ГРПБ есть не что иное, как стратегический план для осуществления

биоразнообразия на 2011–2020 годы и выполнения Айтинских целевых задач в области биоразнообразия».

¹ Decision 15/4 «Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework». URL: <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-15> (дата обращения: 11.01.2023).

² Организация Объединенных Наций [сайт]. URL: <https://news.un.org/ru/story/2022/12/1435952> (дата обращения: 5.01.2023).

Конвенции о биоразнообразии и протоколов к ней в период 2022–2030 гг.¹

ГРПБ является связующим звеном между КБР и Протоколами к ней, а также другими международными договорами, создавая единую платформу для международного сотрудничества. Она основывается на следующих документах: Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г., Декларация о праве на развитие 1986 г. и Декларация о правах коренных народов 2007 г.²

Куньминско-Монреальская программа является вкладом в реализацию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. В то же время прогресс в достижении Целей в области устойчивого развития (ЦУР) необходим для создания условий для достижения целей и задач рамочной программы. Это позволит поставить биоразнообразие, его сохранение, устойчивое использование его компонентов и справедливое и равноправное распределение выгод, возникающих в результате использования генетических ресурсов, в центр повестки дня в области устойчивого развития, признавая важные связи между биологическим и культурным разнообразием³. В частности, в последнем отчете ООН по ЦУР за 2022 г. отмечается важность сохранения биоразнообразия в ЦУР 12 (ответственное потребление и производство), ЦУР 13 (борьба с изменением климата), ЦУР 14 (сохранение морских экосистем) и ЦУР 15 (сохранение экосистем суши)⁴. В докладе подчеркивается, что «начало

¹ Monitoring framework for the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, 18 December 2022. URL: <http://cawater-info.net/library/eng/kunming-montreal-global-biodiversity-framework-en.pdf> (дата обращения: 18.01.2023).

² Friedman K., Bridgewater P. The CBD Post-2020 biodiversity framework: People's place within the rest of nature // *People and nature*. 2022. Vol. 4. P. 1475-1484.

³ Куньминско-Монреальская рамочная программа в области биоразнообразия от 18 декабря 2022 г. URL: <https://www.cbd.int/doc/c/23b9/980e/e2f34c44369daadb19e732cf/cor-15-l-25-ru.pdf> (дата обращения: 06.01.2023).

⁴ Доклад о целях в области устойчивого развития, 2022 год. URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022_Russian.pdf

пандемии ковид-19 было удобным случаем учесть связанные с биоразнообразием соображения в контексте усилий по восстановлению экономики и обеспечить более жизнеспособное будущее. Однако при выделении средств на оживление экономики вопросы биоразнообразия практически игнорируются»¹. Особый призыв в докладе заключается в необходимости увеличения площадей охраняемых территорий, в том числе охраняемых морских территорий². С 2000 по 2021 г. процентная доля охраняемых территорий в составе ключевых районов биоразнообразия (КРБ)³ выросла в среднем по миру с более четверти до почти половины. Несмотря на такую обнадеживающую динамику, в последние годы расширение охвата КРБ охраняемыми территориями замедлилось. Кроме того, область охвата распределяется неравномерно. В четырех регионах – Северной Африке и Западной Азии, Центральной и Южной Азии, Восточной и Юго-Восточной Азии, а также в Океании – процентная доля охраняемых территорий в составе морских, наземных, пресноводных и горных КРБ по-прежнему составляет в среднем менее 35%⁴.

ГРПБ включает в себя 4 всеобъемлющие глобальные цели, которые должны быть достигнуты к 2050 г.

Цель А отображает общую картину по сохранению экосистем, согласно которой площадь естественных экосистем увеличится; вызванное деятельностью человека вымирание известных угрожаемых видов будет остановлено, а риск их исчезновения будет снижен в 10 раз; генетическое разнообразие в популяциях диких и одомашненных видов сохранится.

¹ Доклад о целях в области устойчивого развития, 2022 год. URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022_Russian.pdf. С. 56.

² Lalonde S., Abashidze A., Solntsev A. Marine Protected Areas and Other Effective Area-based Conservation Measures // Arctic Review on Law and Politics. 2022. N 13. P. 312–337.

³ Key Biodiversity Areas. URL: <https://www.iucn.org/resources/conservation-tool/key-biodiversity-areas>

⁴ Доклад о целях в области устойчивого развития, 2022 год. URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022_Russian.pdf. С. 57.

Цель В свидетельствует о благоприятном антропогенном факторе, при котором человечество ценит и оберегает экосистемы, поддерживая достижение устойчивого развития на благо нынешнего и будущих поколений.

Достижение цели С связано прежде всего с Нагойским протоколом и основывается на распределении материальных и нематериальных выгод от использования генетических ресурсов и традиционных знаний на равных условиях среди государств, коренных народов и местных общин.

Цель D, в свою очередь, призывает обеспечить равенство между государствами, учитывая экономическое положение каждого государства, основанное на необходимости наращивания научно-технического сотрудничества и передачи технологий; предполагается сократить дефицит финансирования биоразнообразия в размере 700 млрд долл. в год.

23 задачи, поставленные в ГРПБ до 2030 г., являются актуальными и достижимыми, они четко определяют направление и способы достижения государствами целей программы по сохранению биологического разнообразия. Их можно разделить на 3 группы направленные на снижение угроз биоразнообразию (задачи 1-8); удовлетворение потребностей разных групп населения (задачи 9-13); средства осуществления и имплементации (задачи 14-23)¹.

Первая группа непосредственно связана с остановкой процесса исчезновения биоразнообразия на суше и на море, а также с сохранением районов, имеющих большое значение для биоразнообразия. К 2030 г. планируется, что 30% деградирующих районов должны быть восстановлены, а площадь охраняемых территорий в мире необходимо довести до 30 %. Также часть задач ГРПБ направлена на защиту генетического разнообразия популяций местных, диких и одомашненных видов для поддержания их адаптивного потенциала; на законность торговли и соразмерность добычи с целью сохра-

¹ Куньминско-Монреальская рамочная программа в области биоразнообразия от 18 декабря 2022 года. URL: <https://www.cbd.int/doc/c/23b9/980e/e2f34c44369daadb19e732cf/cop-15-l-25-ru.pdf> (дата обращения: 06.01.2023).

нения популяции; на смягчение воздействия инвазивных видов; на уважение прав коренных народов на доступ к ресурсам; на сокращение воздействия изменения климата и окисление Мирового океана на биоразнообразии.

Вторая группа задач направлена на обеспечение управления и использования диких видов устойчивым образом, гарантируя тем самым социальные, экономические и экологические выгоды для людей; на обеспечение устойчивого управления площадями, занятыми сельским хозяйством, рыболовством, лесными угодьями; на увеличение площади, качества и связанности зеленых и голубых зон в городских и густонаселенных районах¹; а также на обеспечение справедливого и равноправного распределения выгод от использования генетических ресурсов и традиционных знаний, связанных с генетическими ресурсами.

Третья группа задач ГРПБ направлена на решение вопросов реализации поставленных в первых двух разделах задач, а также на укрепление глобального научного, технического и экономического сотрудничества. Наравне с этим поставлены задачи, связанные с гендерным равенством, доступом к технологиям. Требуется предпринять меры биобезопасности для деятельности, приносящей ущерб окружающей среде, к 2030 г. объем финансирования таких видов деятельности должен сократиться не менее чем на 500 млрд долл. в год (задача 18). Помимо этого указаны следующие конкретные цели по финансированию из развитых стран в развивающиеся страны (в частности, в наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства, а также в страны с переходной экономикой) по меньшей мере до 20 млрд долл. США в год к 2025 г. и по меньшей мере до 30 млрд долл. США в год к 2030 г. (задача 19). Необходимо учитывать государственные программы финансирования

¹ Подробнее об этом феномене см.: Зеленые и голубые зоны и психическое здоровье. Новые фактические данные и перспективные направления деятельности. ВОЗ, Женева, 2022. URL: <https://apps.who.int › rest › bitstreams › retrieve>

биоразнообразия, принимая во внимание все национальные особенности¹. Для реализации амбициозных целей ГРПБ важно, чтобы эти финансовые обязательства были выполнены в полном объеме. В этом отношении вдохновляет создание Специального целевого фонда («GBF Fund») в рамках Глобального экологического фонда для оказания помощи в реализации ГРПБ в дополнение к существующей поддержке и для увеличения финансирования для обеспечения ее своевременной реализации. В этом контексте подчеркнем важность решения о создании Глобального механизма для совместного использования выгод от использования цифровой информации о последовательностях генетических ресурсов, включая многосторонний фонд.

Принятая ГРПБ указывает на прямую взаимосвязь между обществом и природой, подчеркивая, что снижение негативного воздействия на экологию позитивно скажется на общественном благосостоянии. Аспекты сохранения биоразнообразия должны внедряться в законодательство каждого государства, принимавшего участие в ее принятии, что поможет нормативно урегулировать такие вопросы на национальном уровне. Что касается частного сектора (ТНК), то ГРПБ подчеркивает необходимость всяческого поощрения бизнеса при условии строгой отчетности перед государством о рисках и воздействии на биоразнообразие (задача 15).

Представляется, что по сравнению с Айтинскими целевыми показателями 2011–2020, перечисленные выше задачи современны и актуальны². Это обусловлено тем, что задачи ГРПБ содержат больше конкретики, действий. Принятые задачи в большей степени, чем Айтинские, направлены на национальное регулирование вопросов по сохранению биоразнообразия. Они предусматривают также финансирование

¹ Hughes A., Shen X., Corlett R., Li L., Luo M., Woodley S. Challenges and possible solutions to creating an achievable and effective Post-2020 Global Biodiversity Framework // Ecosystem Health and Sustainability. 2022. Vol. 8.

² Куньминско-Монреальская рамочная программа в области биоразнообразия от 18 декабря 2022 года. URL: <https://www.cbd.int/doc/c/23b9/980e/e2f34c44369daadb19e732cf/cop-15-l-25-ru.pdf> (дата обращения: 06.01.2023).

программ по сохранению окружающей среды частными предприятиями. Они указывают на определенные векторы сотрудничества: Юг-Юг, Север-Юг и трехстороннее сотрудничество¹. Кроме того, в ГРПБ отражены аспекты прав человека: участие коренных народов и местных общин, права женщин, детей и лиц с ограниченными возможностями (пункт 8, 14; задачи 1, 3, 22)².

ГРПБ включила в себя срочные меры, направленные на остановку процесса утраты биоразнообразия³. К 2030 г. государства-члены обязуются взять под контроль 30% морских и сухопутных территорий, при том что ранее под наблюдением находились 17% суши и 10% морского пространства. Поставленные в программе цели сразу подверглись критике со стороны ученых-биологов. По их мнению, задача по сохранению 30% территорий создает лишь видимость работы в связи с тем, что природоохранные зоны, например, в пустынях были бы менее эффективны, чем в районах морских рифов, но их создание гораздо проще по всем параметрам⁴. Обязательство по контролю за сохранением не менее 30% наземных и морских территорий возложено на Международный союз охраны природы (МСОП), который также согласился участвовать в работе Специальной группы технических экспертов по показателям и предоставлять данные, опыт и национальные сети Союза для дальнейшего укрепления системы мониторинга ГРПБ⁵.

¹ Задача 20. Куньминско-Монреальская рамочная программа в области биоразнообразия от 18 декабря 2022 года. URL: <https://www.cbd.int/doc/c/23b9/980e/e2f34c44369daadb19e732cf/cop-15-l-25-ru.pdf> (дата обращения: 06.01.2023).

² Подробнее см.: Солнцев А.М. Защита экологических права. 3-е изд. М.: РУДН, 2021.

³ Bellard C. Ranking threats to biodiversity and why it doesn't matter. // Nature communications. 2022. No. 13.

⁴ URL: <https://www.mn.ru/smart/istoricheskaya-sdelka-ili-pustye-obeshhaniya-o-chem-dogovorilis-strany-mira-na-sammite-pobioraznoobraziyu-cop15> (дата обращения: 16.02.2023).

⁵ Международный союз охраны природы [сайт]. URL: <https://iucn.org/iucn-statement/202212/iucn-welcomes-post-2020-global-biodiversity->

Стоит отметить, что в каждом государстве существует собственное правовое регулирование природоохранных зон. Так, например, в России на территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов. В то время как в США на законодательном уровне разрешено добывать нефть в Арктическом национальном заповеднике на Аляске. Различия в национальном законодательстве могут привести к разногласиям между государствами при выполнении международных обязательств.

Принятая ГРПБ вызывает опасения у ряда африканских государств. В этом случае они ожидают повышенную поддержку от развитых держав с мощной экономикой для выполнения задач, в противном случае задачи не будут реализованы.

Эффективность утвержденных целей и задач заключается в обеспечении конкретных поэтапных действий на национальном и местном уровнях для решения проблемы утраты биоразнообразия в связи с кризисом в промышленных городах мира.

В ГРПБ много внимания уделяется вопросам ответственности за её выполнение (пункт 34-39). Безусловно для выполнения ГРПБ требуется поддерживать эффективные механизмы планирования, мониторинга, отчетности и обзора, образующие согласованную, синхронизированную и циклическую систему. К таковым относятся следующие элементы: национальные стратегии и планы действий по сохранению биоразнообразия; национальные отчеты; глобальный обзор коллективного прогресса, производимый на основе национальных докладов; добровольные экспертные оценки; дальнейшая разработка и тестирование открытого форума для добровольных страновых обзоров; информация об обязательствах негосударственных субъектов.

[framework-important-step-towards?t=vk_se8HREKlr6CJLsV1RZg&s=09](#)
(дата обращения: 18.01.2023).

Важно подчеркнуть, что совместно с ГРПБ было принято решение КС 15/5 о механизме мониторинга ГРПБ¹. В решении отмечается, что механизм еще будет совершенствоваться на следующем КС, и подчеркивается важность приведения национального мониторинга в соответствие со статистическим стандартом Системы эколого-экономического учета ООН (UN System of Environmental-Economic Accounting statistical standard) в целях учета вопросов биоразнообразия в национальных статистических системах и укрепления национальных систем мониторинга и отчетности по мере необходимости и в соответствии с их национальными приоритетами. К решению приняты два приложения: положение о самой системе мониторинга (детально описываются группы научно-обоснованных показателей и индикаторов для системы мониторинга реализации ГРПБ, методология, источники данных и т.п.) и о специальной группе технических экспертов по показателям ГРПБ. Крайне позитивно следует оценить включение Красного списка видов и Красного списка экосистем в качестве основных показателей для Цели А, задач 1 и 4, что подчеркивает важность постоянного сотрудничества с МСОП в части выполнения показателей.

Завершается ГРПБ разделом, посвященным экологическому просвещению и повышению уровня осведомленности о программе.

КС также принимает комплексную программу работы и бюджет для Конвенции и протоколов к ней. Она утверждает основной программный бюджет Конвенции в размере 14 350 752 долл. США на 2023 г. и 15 634 440 долл. США на 2024 г.²

¹ 15/5. Monitoring framework for the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework [сайт]. URL: <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-15> (дата обращения: 28.10.2023).

² United Nations Biodiversity Conference [сайт]. URL: <https://www.cbd.int/doc/c/ccd6/4a42/59e23c983577806aa6d66e51/cop-15-07-en.pdf> (дата обращения: 28.10.2023).

Сначала необходимо обеспечить устойчивые финансовые ресурсы и инвестировать их в природоохранные мероприятия, в частности, в развивающихся странах, поэтому решение КС о мобилизации ресурсов настолько актуально, что КС признает настоятельную необходимость увеличения числа международных спонсоров. Затем крайне важно привлечь внимание не только правительств, но и ТНК, частных лиц, представителей молодежи, обществ женщин, коренных народов.

Принятие Куньминьско-Монреальской Глобальной рамочной программы по сохранению биологического разнообразия поставило сложнейшую задачу перед мировым сообществом. Трудности состоят в разногласиях по поводу финансовых обязательств, различном социально-экономическом положении государств-участников КБР, а также в вопросах ответственности в соответствии с положениями Конвенции¹. Согласование текста ГРПБ прошло через пандемию коронавируса, переговоры в онлайн-режиме. Срок ожидания очного КС оказался больше двух лет. Кроме того, из-за большого количества информации представители государств долгое время не могли согласовать окончательный текст ГРПБ.

«2023 год должен стать годом, когда мы действительно перевернем страницу, оставим в стороне укоренившиеся национальные позиции, которые характеризуют переговоры, и быстро перейдем к реализации, и, я думаю, что мы хорошо подготовлены для этого, поскольку существует огромное научное и техническое разнообразие», – считает известный эксперт в области международного экологического права Кристина Войт². Данные и информация предоставлены, их

¹ United Nations Biodiversity Conference OEWG 5/CBD COP 15/CP-MOP 10/NP-MOP 4. URL: https://enb.iisd.org/un-biodiversity-conference-oewg5-cbd-cop15-summary?utm_medium=email&utm_campaign=ENB%20Update%20-%202022%20December%202022&utm_content=ENB%20Update%20-%202022%20December%202022+CID_e342e34e8211e407286f29105be64992&utm_source=cm&utm_term=Read (дата обращения: 28.10.2023).

² Webinar: «What outcomes from COP 15?» [сайт]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=PXny5A-0CZY> (дата обращения: 28.10.2023).

необходимо направлять и доводить надлежащим образом до государств, чтобы они могли эффективно их использовать; существуют многочисленные инструменты и механизмы, а также инициативы и возможности по развитию потенциала.

ГРПБ является основой для всеобщего применения, поэтому все государства, все заинтересованные стороны могут принять участие в ее достижении, что в свою очередь образует механизм, который поможет добиться синергии по осуществлению мер в области охраны окружающей среды. Так появился лозунг «следуй за правительством и всем обществом».

Биоразнообразие имеет основополагающее значение для благополучия человека, здоровой планеты, экономического процветания для всех людей, в том числе для жизни в равновесии и гармонии с матерью-Землей. Мы зависим от биоразнообразия в плане продовольствия, медицины, энергии, чистого воздуха и воды, безопасности от стихийных бедствий, а также отдыха и культурного вдохновения, оно поддерживает все системы жизни на земле.

Таким образом, несмотря на все трудности и препятствия, стоящие перед мировым сообществом, подписание Глобальной рамочной программы по биологическому разнообразию до 2030 г. является колоссальным достижением в международном праве, так как оно непосредственно направлено на вопросы, касающиеся изменения климата, исчезновения видов флоры и фауны, сохранения Мирового океана, а также впервые за всю историю значительно затронула права человека в контексте сохранения биологического разнообразия.

Биоразнообразие необходимо для экосистемных услуг, которые способствуют полному осуществлению широкого круга прав человека, включая права на жизнь, здоровье, питание, воду и культуру. С целью защиты прав человека на государства возложена общая обязанность по охране экосистем и биоразнообразия.

По всему миру отмечают активная деградация и разрушение биоразнообразия с серьезными и далеко идущими

последствиями для благополучия людей. Правозащитный подход помогает понять, что утрата биоразнообразия также подрывает полное осуществление прав человека; делает еще более настоятельной необходимость охраны биоразнообразия; помогает обеспечить согласованность и легитимность политики по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия.

Контрольные вопросы:

1. Расскажите о взаимосвязи вопросов сохранения биологического разнообразия и прав человека.
2. Расскажите об истории создания и перспективе реализации Куньминско-Монреальской Глобальной рамочной программы в области биоразнообразия.
3. Как в современном мире решаются проблемы финансирования сохранения биоразнообразия?

Литература

1. Коваль Э.Ю., Солнцев А.М. Куньминско-Монреальская Глобальная рамочная программа в области биоразнообразия: международно-правовой анализ // Международный правовой курьер. 2023. № 2. С. 30–38.
2. Редникова Т.В. Правовая охрана биологического разнообразия на международном уровне: итоги тридцатилетия и перспективы развития // Международное право и международные организации. 2022. № 4. С. 110–119.
3. Lalonde S., Abashidze A., Solntsev A. Marine Protected Areas and Other Effective Area-based Conservation Measures // Arctic Review on Law and Politics. 2022. N 13. P. 312–337.

Глава 15

МИГРАЦИЯ

Е.В. Киселева

Сопровождая практически всю историю человечества, миграция, тем не менее, вышла на глобальную повестку дня международного сотрудничества государств всего несколько десятилетий назад и именно в связи с проблематикой развития. Международно-правовые акты, посвященные Целям развития тысячелетия (ЦРТ), включили несколько упоминаемых миграции, а Цели устойчивого развития (ЦУР) расширили миграционный контекст и интегрировали в индикаторы достижения ЦУР показатели, непосредственно о миграции. Институциональные основы сотрудничества в сфере миграции как межгосударственного порядка, так и системного со стороны ООН были усилены, а заключение Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции создало новые возможности для использования миграции в целях развития. Далее вышеобозначенные тезисы представлены подробнее.

В период «холодной» войны универсальное сотрудничество государств по поводу миграции было невозможно ввиду отрицания со стороны СССР права человека на свободу передвижения как охватывающего международные поездки. Соответственно, миграция в целом стала рассматриваться государствами с середины 90-х гг. XX в.¹ и именно в контек-

¹ Поворотной в этом отношении является Конференция по народонаселению и развитию, состоявшаяся в Каире (Египет) в 1994 г. Итоговый документ конференции содержал две главы о миграции: главу IX «Распределение населения, урбанизация и внутренняя миграция» и главу X «Международная миграция». Часть С главы IX касалась лиц, перемещенных внутри страны, а глава X включала следующие разделы: А. Международная миграция и развитие, В. Зарегистрированные мигранты, С. Незарегис-

сте развития. К настоящему моменту между государствами сложилось единое мнение о значительном потенциале миграции в деле достижения целей развития.

В Декларации тысячелетия 2000 г. было два абзаца о миграции¹. В Плане осуществления Декларации тысячелетия, принятом спустя год², число упоминаний как миграции в целом, так и беженцев в частности значительно³. В Итоговом

стрированные мигранты, и D. Беженцы, лица, ищущие убежище, и перемещенные лица. Положения данного документа, единообразно структурированные в три части (основа для деятельности, цели, деятельность), и ныне считаются наиболее полной повесткой дня для диалога государств в отношении миграции и развития. О проблемах миграции и развития см.: *Usher E.* The Millennium Development Goals and Migration. IOM, Geneva, 2005. Migration Research Series. No. 20. URL: <http://publications.iom.int/bookstore/free/MRS20.pdf> (дата обращения: 28.10.2023); *Глуценко Г.И., Пономарев В.А.* Миграция и развитие. М.: Экономика, 2009; *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. М.: РУДН, 2012. С. 21–26. См. также: Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 513 сентября 1994 г. A/CONF.171/13/Rev.1. URL: https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd_rus.pdf (дата обращения: 28.10.2023).

¹ Декларация тысячелетия ООН от 8 сентября 2000 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (дата обращения: 28.10.2023). Абзац 5 п. 25 раздела V. «Права человека, демократия и благое управление» и абз. 3 п. 26 раздела VI «Защита уязвимых».

² План осуществления Декларации тысячелетия ООН. Доклад Генерального секретаря от 6 сентября 2001 г. Док. ООН A/56/326. П. 27, 104, 195, 206, 214–217, 229–243, 288.

³ Миграция и мигранты фигурируют в контексте борьбы с торговлей людьми (п. 27), распространения ВИЧ/СПИДа и других заболеваний (п. 104), общих положений о правах человека (п. 195) и цели укрепления потенциала для уважения прав человека (п. 206). Защита прав мигрантов посвящена отдельная цель (п. 214–217). Беженцы называются среди сфер проведения необходимых в контексте развития реформ (принятие беженцев, п. 8), вместе с мигрантами в части защиты их прав человека (п. 214) и международного гуманитарного права (п. 288). Кроме того, укрепление международного сотрудничества, включая совместное несение бремени гуманитарной помощи странам, принимающим беженцев, и ее координацию, а также помощь всем беженцам и перемещенным лицам на добровольной основе возвращаться в свои дома в условиях безопасности и дос-

документе Всемирного саммита 2005 г. миграция и беженцы также нашли свое место и были удостоены собственных подзаголовков: миграция и развитие (пп. 61–63), вынужденные переселенцы (п. 132) и защита беженцев и оказание им помощи (п. 133) соответственно¹. При этом на уровне Целей развития тысячелетия миграция так и не вошла в индикаторы (показатели) достижения конкретных целей².

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.³ миграцию включила многогранно⁴. Например, в декларативной части обязанность государств обеспечить качественное инклюзивное и равноправное образование на всех уровнях была распространена в том числе на мигрантов (п. 25 Декларации), а в части «Последующая деятельность и обзор» говорится, что «процессы осуществления последующей деятельности и проведения обзора на всех уровнях будут ... строгими и основанными на фактической информации, будут строиться на оценках, подготовленных под руководством самих стран, и на высококачественных, доступных, своевременных и достоверных данных, дезагрегированных по уровню доходов, полу, возрасту, расе, национальности, **миграционному статусу**, инвалидности, географическому

тоинства и беспрепятственно реинтегрироваться в свое общество составляет также отдельную цель (п. 229–234)

¹ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml (дата обращения: 28.10.2023).

² См.: Официальный перечень показателей достижения ЦРТ до пересмотра 2007 г. URL: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList2003.htm> (дата обращения: 28.10.2023). Официальный перечень показателей достижения ЦРТ. URL: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm> (дата обращения: 28.10.2023).

³ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Док. ООН A/RES/70/1.

⁴ См.: сравнительный анализ ЦРТ и ЦУР в части миграции: Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Киселева Е.В., Конева А.Е., Круглов Д.А. Достижение Целей устойчивого развития (2016-2030): международно-правовое измерение // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2016. № 1. С. 65–78.

местонахождению и другим характеристикам, значимым с учетом национальных условий» (пп. г п. 74; выделение добавлено – Е.К.).

Цель устойчивого развития 8 (Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех) имеет положение 8.8 «Защищать трудовые права и содействовать обеспечению надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости»; Цель 10 (Сокращение неравенства внутри стран и между ними) – положения 10.7 «Содействовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе с помощью проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики» и 10.с «К 2030 году сократить операционные затраты, связанные с переводом мигрантами денежных средств, до менее 3 процентов от суммы перевода и ликвидировать каналы денежных переводов, у которых эти затраты превышают 5 процентов»; в системных вопросах Цели 17 (Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития), в часть о данных, мониторинге и подотчетности включены политические обязательства 17.18 «К 2020 году усилить поддержку в целях наращивания потенциала развивающихся стран, в том числе наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств, с тем чтобы значительно повысить доступность высококачественных, актуальных и достоверных данных, дезаггегированных по уровню доходов, гендерной принадлежности, возрасту, расе, национальности, миграционному статусу, инвалидности, географическому местонахождению и другим характеристикам, значимым с учетом национальных условий».

При этом ЦУР не ограничиваются только данными прямыми увязками миграции и развития. Миграция и развитие пересекаются в двух группах индикаторов: связанных с миграцией по существу (таких индикаторов 10) и значимых для

дезагрегирования данных (таких 24)¹. Причем не все показатели, связанные с миграцией, имеют соответствующие индикаторы (5.2 and 8.7) и не все индикаторы, связанные с миграцией, соответствуют показателям, связанным с миграцией (17.3.2) – общими являются только индикаторы по показателям 8.8.1 и 8.8.2². Для решения практических сложностей, вытекающих из этого было разработано несколько руководств и обобщающих работ³.

Проследим связь миграции с конкретными Целями устойчивого развития⁴.

ЦУР 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах.

Миграция представляет собой мощную стратегию сокращения бедности для самих мигрантов и их семей в странах происхождения. Денежные переводы и другие формы финансирования диаспоры могут быть мобилизованы для

¹ SDG targets and indicators relevant to migration. URL: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/201802_unpd_cm16_chen_sdg_indicators.pdf (дата обращения: 28.10.2023).

² Ibid.

³ См., например: Migration and the SDGs: Measuring Progress. An edited volume / IOM, 2022. URL: https://publications.iom.int/books/migration-and-sdgs-measuring-progress-edited-volume_ (дата обращения: 28.10.2023); Mosler Vidal E. Leave No Migrant Behind: The 2030 Agenda and Data Disaggregation. International Organization for Migration, 2021. URL: <https://publications.iom.int/books/leave-no-migrant-behind-2030-agenda-and-data-disaggregation> (дата обращения: 28.10.2023).; Migration and the 2030 Agenda: A Guide for Practitioners / IOM, 2018. URL: <https://publications.iom.int/books/migration-and-2030-agenda-guide-practitioners> (дата обращения 28.10.2023).; Migration in the 2030 Agenda / Ed.by Gervais Appave and Neha Sinha / IOM, 2017. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_in_the_2030_agenda.pdf (дата обращения: 28.10.2023) и др.

⁴ Излагается по: Foresti M., Hagen-Zanker J., Dempster H. Migration and development: How human mobility can help achieve the Sustainable Development Goals. Briefing note / Overseas Development Institute, 2018. URL: <https://www.onlinelibrary.iihl.org/wp-content/uploads/2020/05/2018-ODI-Migration-for-Development.pdf> (дата обращения: 28.10.2023).

улучшения инфраструктуры, услуг и развития в странах происхождения. Также трудовые мигранты предоставляют возможность увеличить налоговую базу и количество вкладчиков в социальные нужды. Если мигранты имеют доступ к образованию, это может привести к более высоким доходам. Миграция из сельских районов в города способствует экономическому развитию в странах происхождения и сокращению бедности среди населения.

С другой стороны, мигранты, особенно не имеющие официальной регистрации или статуса постоянного проживания, могут быть особенно бедной и уязвимой группой населения, могут не иметь права на законную социальную помощь, или не иметь фактического доступа к социальной защите, и/или могут быть не охвачены ею эффективно.

ЦУР 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех.

Начальное, среднее и высшее образование необходимо для достижения достойного труда в дальнейшей жизни. Хотя миграция помогает улучшить доступность и качество образования для семей в странах происхождения, мигранты и дети в принимающих странах часто исключаются из качественного образования, поскольку право на получение образования часто связано со статусом проживания и/или гражданства.

ЦУР 8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех.

Миграция может способствовать экономическому росту в принимающих странах, странах транзита и в странах происхождения.

В странах происхождения миграция и денежные переводы могут привести к снижению безработицы и увеличению заработной платы посредством денежных переводов, инвестиций и обмена знаниями.

В принимающих странах миграция высококвалифицированной рабочей силы может создать новые рабочие места

для местных жителей за счет новых предприятий, но низкоквалифицированная миграция может иметь эффект «вытеснения». Высококвалифицированные мигранты вносят вклад в инновации и повышают производительность, проводя исследования и развитие, создание новых продуктов и улучшение существующих продуктов.

Женщины-беженцы и женщины-мигранты могут быть лишены возможности работать, потерять квалификацию или быть ограничены «женскими» видами занятости, которые часто оплачиваются или ценятся меньше, чем другая работа. Женщины-мигранты (особенно нелегальные мигранты и дети) подвергаются риску принудительного труда, торговли людьми, эксплуатации и злоупотребления.

Трудовые мигранты непропорционально сильно страдают от нарушений трудовых прав. Усилия государств должны быть направлены на четкое установление того, на кого возлагается ответственность за защиту этих прав, и обеспечить надлежащее соблюдение этих прав.

Низкоквалифицированные мигранты из сельской местности в города, ищущие лучшие возможности трудоустройства в городе, часто находят работу в неформальной экономике.

ЦУР 10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними.

Миграция может уменьшить глобальное неравенство между странами и людьми, поскольку люди переезжают из стран с низкими доходами в страны с более высокими доходами и отправляют денежные переводы домой. При этом денежные переводы часто отправляются по неформальным каналам из-за отсутствия доступа к банковским счетам, что может быть более рискованными и дорогостоящими.

Доступ к образованию может уменьшить неравенство за счет увеличения доходов и сокращения бедности мигрантов, а также повышения темпов роста экономики и государственных доходов в принимающих странах. Образование может улучшить социальную, экономическую и политическую интеграцию детей-мигрантов, особенно если они спо-

собны говорить на языке местного населения. Цифровые приложения и мобильные технологии могут облегчить миграцию и интеграцию в принимающие страны.

При этом трудовые мигранты зачастую не имеют права на социальную защиту и не пользуются ею, что в свою очередь, увеличивает неравенство.

Цель 17. Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития.

Данные о миграции ограничены. Улучшение в этой части может позволить точнее понять масштабы и влияние миграции и разработать более эффективную политику как внутри отдельных государств, так и на уровне международного сотрудничества.

Данные, относящиеся к миграционному происхождению и уровню образования, не сопоставляются, а эта информация может использоваться для поддержки уязвимых групп, но не должна передаваться государственным органам поддержания правопорядка и безопасности.

Не существует международных стандартизированных подходов к мониторингу здоровья мигрантов, тогда как такие данные важны для понимания потребности мигрантов в области здравоохранения.

Переходя к институциональным аспектам, следует отметить, что именно по тематике миграции и развития прошли важнейшие встречи универсального уровня по миграции в целом. Диалог высокого уровня по международной миграции и развитию 2006 г. был первым в этом ряду, он был посвящен общей теме «многоаспектного характера вопроса о международной миграции и развитии, в целях выявления надлежащих путей и средств для максимального использования ее преимуществ для развития и сведения к минимуму ее негативных последствий»¹. Второй диалог – Диалога высоко-

¹ Резюме диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии. Док. ООН A/61/515 от 13.10.2006. URL: <http://www.un.org/esa/population/migration/ga/index.html> (дата обращения: 28.10.2023).

го уровня 2013 г. – был проведен для «определения конкретных мер по укреплению согласованности и сотрудничества на всех уровнях в целях увеличения выгод международной миграции как для мигрантов, так и для самих стран, и ее важной связи с развитием при уменьшении ее негативных последствий»¹.

19 сентября 2016 г. были заложены основы современного этапа взаимодействия государств в необязывающем ключе по вопросам миграции и вынужденного перемещения – был проведен Саммит по вопросу перемещений больших групп беженцев и мигрантов, завершившийся принятием Декларации о беженцах и мигрантах. В реализацию этой Декларации в 2018 г. были приняты два Глобальных договора – о безопасной, упорядоченной и легальной миграции и о беженцах, не имеющих юридической силы согласно п. 7 и 4 этих документов соответственно. В качестве инструментов закрепления основы для практической реализации, оценки значения и воплощения в жизнь Глобальных договоров были учреждены форумы: Форум по рассмотрению проблем международной миграции (первый проведен в 2022 г. в Нью-Йорке), Глобальный форум по вопросам беженцев (первый проведен в 2019 г. в Женеве).

Нельзя не заметить, что структурированность и юридическая гибкость ЦУР стали своего рода методологическим эталоном и для Глобального договора по миграции, а механизмы воплощения в жизнь его положений рассматриваются в тесной взаимосвязи с достижением ЦУР. Приведем несколько примеров². Цель 10 Глобального договора по миграции (Предупреждение, пресечение и искоренение торговли людьми в контексте международной миграции) непосредст-

¹ См.: Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (34 октября 2013 года). URL: <https://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/about.shtml> (дата обращения 28.10.2023).

² Приводится по: Handout: Mapping GCM Objectives and SDGs. URL: https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Session-1_Activity_Handout_GCM_SDG_Mapping.pdf (дата обращения: 28.10.2023).

венно связана с достижением ЦУР 5, 8, 10, 16, 17¹. Цель 15 Глобального договора по миграции (Охват мигрантов базовыми услугами) – с ЦУР 1, 3, 4, 10, 11, 16, 17².

¹ Показатели достижения ЦУР: 5.2 Ликвидировать все формы насилия в отношении всех женщин и девочек в публичной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и иные формы эксплуатации; 8.7 Принять срочные и эффективные меры для того, чтобы искоренить принудительный труд, покончить с современным рабством и торговлей людьми и обеспечить запрет и ликвидацию наихудших форм детского труда, включая вербовку и использование детей-солдат, а к 2025 году покончить с детским трудом во всех его формах; 10.7 Содействовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе с помощью проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики; 16.2 Положить конец надругательствам, эксплуатации, торговле и всем формам насилия и пыток в отношении детей; 16.3 Содействовать верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию; 17.18 К 2020 году усилить поддержку в целях наращивания потенциала развивающихся стран, в том числе наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств, с тем чтобы значительно повысить доступность высококачественных, актуальных и достоверных данных, дезагрегированных по уровню доходов, гендерной принадлежности, возрасту, расе, национальности, миграционному статусу, инвалидности, географическому местонахождению и другим характеристикам, значимым с учетом национальных условий.

² Показатели достижения ЦУР: 1.3 Внедрить на национальном уровне надлежащие системы и меры социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней, и к 2030 году достичь существенного охвата бедных и уязвимых слоев населения; 1.4 К 2030 году обеспечить, чтобы все мужчины и женщины, особенно малоимущие и уязвимые, имели равные права на экономические ресурсы, а также доступ к базовым услугам, владению и распоряжению землей и другими формами собственности, наследуемому имуществу, природным ресурсам, соответствующим новым технологиям и финансовым услугам, включая микрофинансирование; 3.7 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья, включая услуги по планированию семьи, информирование и просвещение, и учет вопросов охраны репродуктивного здоровья в национальных стратегиях и программах; 3.8 Обеспечить всеобщий охват услугами здравоохранения, в том числе защиту от финансовых рисков, доступ к качественным основным медикосанитарным услугам и доступ к безопасным, эффективным, качественным и недорогим основным лекарственным средствам и вакци-

В январе 2019 г. Организация Объединенных Наций учредила Сеть по миграции, состоящую из 38 структур – членов системы ООН, мандаты которых касаются миграции. Сеть по миграции в свою очередь активно включилась в работу по сопряжению ЦУР и целей Глобального договора по миграции для достижения синергического эффекта¹.

В завершение приведем краткие слова, произнесенные Генеральным секретарем ООН Пан Ги Муном на открытии второго Диалога высокого уровня по вопросу о международной миграции и развитии 3 октября 2013 г.: «...необходимо признать важность миграции для развития и необходимость защиты прав мигрантов»², международному сообществу следует «совместными усилиями добиться того, чтобы обернуть выгоды миграции на пользу развитию»³. Если принять во внимание доступные на 20 октября 2023 г. данные о том, что более 280 млн человек проживают в государствах, отличных от государства рождения⁴, а переводимые ими за рубеж денежные средства составляют сумму в 792 млрд долл. США⁵,

нам для всех 4.1 К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики завершали получение бесплатного, равноправного и качественного начального и среднего образования, позволяющего добиться востребованных и эффективных результатов обучения; 4.2 К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики имели доступ к качественным системам развития, ухода и дошкольного обучения детей младшего возраста, с тем чтобы они были готовы к получению начального образования и др.

¹ См., например: Statement by the UN Network on Migration on the occasion of the 2023 SDG Summit. 17 September 2023. URL: <https://migrationnetwork.un.org/statements/statement-un-network-migration-occasion-2023-sdg-summit> (дата обращения: 28.10.2023).

² Глава ООН призвал учитывать роль миграции для развития и защищать права мигрантов. 03.10.2013 // Центр новостей ООН. URL: <http://www.versia.am/glava-oon-prizval-uchityvat-rol-migracii-dlya-razvitiya-i-zashhishhat-prava-migrantov/> (дата обращения: 28.10.2023).

³ Там же.

⁴ См.: Migration data portal. URL: https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_&t=2020 (дата обращения: 28.10.2023).

⁵ Доклад о миграции в мире, 2022 / МОМ, 2022. URL: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022-russian> (дата обращения: 28.10.2023).

из которых на страны с низким и средним уровнем дохода приходится 540 млрд долл. США¹; при этом чистая официальная помощь в целях развития составила более чем вдвое меньшую сумму – 203,3 млрд долл. США², то возможно будет согласиться с тем, что мигранты способны помочь своим государствам происхождения в достижении целей развития порой больше, чем международное межгосударственное сотрудничество.

Контрольные вопросы:

1. Раскройте генезис международного сотрудничества по вопросам миграции и развития.
2. В чем состоят изменения включения вопросов миграции в ЦУР по сравнению с ЦРТ?
3. Как связана миграция с достижением конкретных целей развития?
4. Как сопрягаются Цели устойчивого развития и Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции?
5. Какие механизмы существуют для достижения целей в области миграции и развития?

¹ Доклад о миграции в мире, 2022 / MOM, 2022. URL: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022-russian> (дата обращения: 28.10.2023).

² См.: Migration data portal. URL: https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_&t=2020 (дата обращения: 28.10.2023).

Литература

1. Глущенко Г.И., Пономарев В.А. Миграция и развитие. М.: Экономика, 2009.
2. Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. М.: Юрайт, 2022.
3. Haas H. de. Migration and development: A theoretical perspective. International migration institute. Working papers. Paper 9. 2008.
4. Migration and the 2030 Agenda: A Guide for Practitioners / International Organization for Migration, 2018. URL: <https://publications.iom.int/books/migration-and-2030-agenda-guide-practitioners>.
5. Migration and the SDGs: Measuring Progress. An edited volume / International Organization for Migration, 2022. URL: <https://publications.iom.int/books/migration-and-sdgs-measuring-progress-edited-volume>.
6. Migration in the 2030 Agenda / Ed.by Gervais Appave and Neha Sinha / International Organization for Migration, 2017. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_in_the_2030_agenda.pdf
7. Mosler Vidal E. Leave No Migrant Behind: The 2030 Agenda and Data Disaggregation. International Organization for Migration, 2021. URL: <https://publications.iom.int/books/leave-no-migrant-behind-2030-agenda-and-data-disaggregation>.

Глава 16

ДОСТИЖЕНИЕ ИНКЛЮЗИВНОГО КАЧЕСТВЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

*А.А. Белоусова,
В.Е. Растрелин*

Образование представляет собой большую ценность и несет в себе благо для каждого индивида. Сложно не согласиться с тем, что оно способствует многостороннему развитию личности и является источником теоретических знаний. Право на образование в настоящее время является одним из основных социальных прав человека, закрепленным в целом ряде правозащитных документов универсального и регионального характера. Существенную роль в поощрении и осуществлении права на образование играют международные организации (ООН, МОТ, ЮНЕСКО, Детский фонд ООН, Совет Европы и др.), международные судебные (ЕСПЧ, МАСПЧ и др.), а также международные квазисудебные учреждения (ряд договорных органов ООН по правам человека).

Спускаясь на национальный уровень, конституции многих государств мира содержат положения, в соответствии с которыми каждому человеку гарантируется право на получение образования. В отличие от международных актов национальные документы, как правило, не содержат упоминания о том, какое образование может или должен получать человек. В докладе, выпущенном в 2011 г., Специальный докладчик по вопросу о праве на образование отмечал, что обязательства государства в отношении права на образование надо понимать «с точки зрения права на качественное образование», что приобретает ещё большую актуальность в контексте рассматриваемой в этой главе темы.

В настоящее время вопросы доступа к образованию затрагиваются и в Повестке устойчивого развития на период до 2030 года¹, четвертая цель (далее – ЦУР 4) которой прямо касается проблематики инклюзивного качественного образования. Она звучит следующим образом: «Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех». В рамках достижения ЦУР 4 необходимо прийти к ситуации «мира всеобщей грамотности». Как отмечается в литературе, образование является первым шагом для достижения устойчивого развития в целом². Амбициозность цели заключается в том, чтобы создать среду, которая будет способствовать полной реализации потенциала каждого ребенка для того, чтобы он мог внести свой вклад в построение справедливого, толерантного и свободного общества. Видение инклюзивного качественного образования отражает идею образования для каждого человека, в первую очередь для представителей тех групп населения, которые считаются уязвимыми.

Для достижения ЦУР 4, по подсчетам некоторых ученых, каждому государству необходимо тратить около 6% ВВП³, и на практике развивающиеся страны тратят на эту цель 3,7% ВВП, развитые – около 5% ВВП. Расходы на образование в Российской Федерации в процентах к валовому внутреннему продукту – 4,1% (2021 г.)⁴. Отдельные российские показатели выполнения ЦУР 4 можно найти в Добро-

¹ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. 46 с. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015> (дата обращения: 28.10.2023).

² Zenelaj E. Education for Sustainable Development // *European Journal of Sustainable Development*. 2013. 2(4). P. 227-232.

³ Lewin K.M. It is time to fix the low financing trap: public spending on education revisited // *Journal of International Cooperation in Education*. 2023. Vol. 25. No. 1. P. 21-41.

⁴ Индикаторы образования: 2023: статистический сборник / Н.В. Бондаренко, Т.А. Варламова, Л.М. Гохберг и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2023. С. 151.

вольном национальном обзоре, подготовленном в Аналитическом центре при Правительстве РФ.

Международное сообщество обратило внимание на проблему доступа к инклюзивному и качественному образованию сравнительно недавно – в конце 1980-х гг.¹ Стоящая сегодня перед международным сообществом ЦУР 4 представляет собой третье глобальное обязательство, направленное на решение проблемы отсутствия доступа к качественному образованию во многих странах мира.

Первое обязательство, связанное с образованием, содержалось в Джомтьенской декларации 1990 г., в которой содержался призыв к обеспечению общедоступного базового образования и была заложена основа движения «Образование для всех». В данном документе подчеркивалась важность всеобщего среднего образования и уделялось особое внимание формированию навыков у обучающихся². Кроме того, в нем были определены основные направления для улучшения ситуации в области образования, а также перечислен ряд конкретных мер по достижению этой цели.

Второе же обязательство, которое было провозглашено на универсальном уровне, получило содержательное оформление в итоговом документе международной конференции по вопросам образования, прошедшей в 2000 г. в г. Дакаре. На его положениях была сформулирована цель 2 Целей развития тысячелетия ООН (ЦРТ). Она предусматривала достижение всеобщего начального образования к 2015 г. Тогда государства – члены ООН обязались обеспечить возможность того, чтобы все дети имели возможность учиться в начальной школе и закончить её. При этом в рамках ЦРТ 2 не делался акцент на получении других степеней образования,

¹ Beiter K. The Protection of the Right to Education by International Law: Including a Systematic Analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Martinus Nijhoff, 2006, International Studies in Human Rights, Vol. 82).

² King K. Skills and education for all from Jomtien (1990) to the GMR of 2012: A policy history // International Journal of Training Research. 2011, 9(1-2), 16-34. doi:10.5172/ijtr.9.1-2.16

которые также играют большую роль в развитии личности и увеличении возможностей для личностного роста и построения карьеры. Эта цель развития тысячелетия в целом, была выполнена: доля охвата начальным образованием увеличилась на 8%, достигнув в 2015 г. 91%. Также возросла и доля грамотных 15–24-летних молодых людей¹.

В 2015 г. в рамках Целей устойчивого развития была провозглашена ЦУР 4, предусматривающая «инклюзивное и равноправное качественное образование» и «возможности обучения на протяжении всей жизни для всех» к 2030 г. Содержание этой цели и её показателей было основано на положениях Иньчхонской декларации 2015 г. Этот документ также описывает критически важные механизмы для предотвращения препятствий на пути достижения ЦУР 4, включая вопросы доступа, обеспечения равенства и инклюзивности образования, уделяя особое внимание гендерному паритету, качественному образованию и обучению на протяжении всей жизни.

Сравнивая положения ЦРТ 2 и ЦУР 4, можно констатировать, что последняя является гораздо более широкой по охвату по сравнению с предшественницей. В то время как ЦРТ 2 акцентирует внимание исключительно на завершении начального образования, ЦУР 4 также предусматривает завершение среднего образования. Это соответствует п. 2 ст. 13 Международного пакта, об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., который, помимо требования, что начальное образование должно быть «обязательным» и «бесплатным для всех», также обязывает государства-участники обеспечить такой же доступ к получению среднего образования. Кроме того, в отличие от ЦРТ 2, ЦУР 4 прямо призывает обеспечить доступ к уходу за детьми младшего возраста и дошкольному образованию для всех несовершеннолетних. Хотя международные договоры по правам человека не упоминают необходимость такого ухода и предоставления дос-

¹ Отставнова Л.А. От целей развития тысячелетия к устойчивому развитию // Цивилизация Общество Человек. 2016. № 2-3. С. 30.

тупа к дошкольному образованию¹, право на образование включает в себя и всестороннее развитие личности ребенка. Ряд Замечаний общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам четко указывают на то, что предоставление доступа к услугам, связанным с образованием, являются частью права на образование, закрепленного в международных документах, обеспечивающих защиту основных прав человека.

На правозащитный характер Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года указывает ссылка в преамбуле документа, в которой предусматривается «реализация прав человека для всех». Соблюдение целей и задач в области устойчивого развития сопряжено с обязательствами государств по Всеобщей декларации прав человека и иными документами, обеспечивающими защиту и поощрение прав человека.

ЦУР 4 и соответствующие ей задачи, которые предполагается достичь совместными усилиями государств мира к 2030 г., направлены на обеспечение всеохватного и справедливого доступа к качественному образованию и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех, включая улучшение профессионально-технических навыков, равный доступ к среднему образованию на безвозмездной основе, увеличение числа учебных заведений, повышение стипендий и усиление профессиональной подготовки учителей и преподавателей.

Данная цель и соответствующие задачи по ее реализации затрагивают права человека, закрепленные в ряде международно-правовых актов, а именно право на образование и право на труд², составным элементом которого является получение профессионально-технического обучения и теоретической подготовки.

¹ Fredman S., Donati G. & Naicker S. (2022). New beginnings: The right to equality and early childhood care and education // *South African Journal on Human Rights*, 38:3-4. P. 173.

² De Beco G. (2022). The Right to 'Inclusive' Education // *Modern Law Review*, 85(6). P. 11-32.

Право на образование провозглашается в ст. 26 Всеобщей декларации прав человека (далее – ВДПЧ), принятой в 1948 г. Обращает на себя внимание такое качество этого права как «всеобщность», что выражается в необходимости получения начального и среднего школьного образования всеми людьми без исключения¹. Это положение дополняется в ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. в котором, среди прочего, отмечается направленность образования «на полное развитие человеческой личности и создание ее достоинства, а также уважение к правам человека и основным свободам».

Изучая приведенную выше норму, необходимо обратить внимание на два момента: во-первых, право на образование дает индивиду возможность развития личности, а во-вторых, оно способствует возможности индивида защищать свои права в дальнейшем, если они будут нарушены. Некоторые исследователи даже склонны считать право на образование правом на расширение возможностей человека² (англ. *empowerment right*), на что также обращают внимание специалисты Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

Право на образование также уточнено и расширено в положениях ряда иных договоров поощрению и защите прав человека. Две статьи Конвенции о правах ребёнка 1989 г., ст. 28 и 29, гарантируют каждому лицу, не достигшему восемнадцатилетнего возраста, право на получение образования. При этом п. 1 ст. 28 закрепляет обязанность государства обеспечивать доступ к качественному и бесплатному начальному и среднему школьному образованию.

¹ Шабалина О.Л. Генезис права на образование в международном праве / О.Л. Шабалина, Г.Ю. Шабалин // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. 2015. Т. 1, № 4(4). С. 104.

² Meix-Cereceda P. (2020). Educational Values in Human Rights Treaties: UN, European, and African International Law. *Human Rights Review* 21. P. 445. URL: <https://doi.org/10.1007/s12142-020-00599-6>.

Достижение доступа к качественному и инклюзивному образованию, предусмотренное ЦУР 4, должно проводиться в соответствии с предусмотренными семью задачами и тремя средствами осуществления. Выполнение этих показателей позволяет гражданам разных государств мира получить доступ к качественному и инклюзивному образованию.

В первую очередь необходимо рассмотреть задачи, которые государства ставят перед собой для достижения ЦУР 4:

4.1 Обеспечение к 2030 году завершения получения бесплатного, равноправного и качественного начального и среднего образования, позволяющего добиться востребованных и эффективных результатов обучения всех девочек и мальчиков.

Данная задача предусматривает предоставление доступа к начальному и среднему школьному образованию на безвозмездной основе. При этом большое внимание уделяется качеству образования, что созвучно положениям, закрепляющим такое право в международно-правовых актах. Поскольку объектом настоящей задачи являются лица, не достигшие возраста совершеннолетия, то необходимо сделать ссылку на положения Конвенции о правах ребёнка 1989 г., в преамбуле которой отмечается, что ребёнок «должен быть полностью подготовлен к самостоятельной жизни в обществе». Весомый вклад в такую «подготовку», несомненно, вносит образование. Это положение дополняется и раскрывается в п. 1 ст. 29 приведенного выше документа, в котором утверждается, что образование должно быть направлено на подготовку ребенка к сознательной жизни в свободном обществе. Таким образом, два эти положения определяют решающую роль образования в развитии несовершеннолетних, а также обосновывают взаимосвязь между получением знаний и навыков и успехами на протяжении дальнейшей жизни человека.

Получение образования не должно являться самоцелью, а должно выражаться в практических «востребованных и эффективных результатах». Применительно к этой задаче та-

ким результатом является хорошее владение навыками чтения и выполнение математических операций.

4.2 Обеспечение к 2030 году доступа всех девочек и мальчиков к качественным системам развития, ухода и дошкольного обучения детей младшего возраста, с тем чтобы они были готовы к получению начального образования.

Эта задача имеет принципиальное значение, поскольку в ней идет речь о детях, которые либо начинают получать образование, либо уже находятся в процессе получения дошкольного образования. Отметим, что в п. 25 Повестки устойчивого развития до 2030 г. перечисляются все уровни образования, доступ к которым должен быть предоставлен государством. При этом образовательный процесс строится на основании знаний, полученных на предыдущем этапе, поэтому получение доступа к качественному и инклюзивному дошкольному образованию является критически важным для последующей учебы человека¹.

Кроме того, в рассматриваемом положении также отмечается необходимость обеспечения дошкольным образованием как мальчиков, так и девочек, поскольку в настоящее время существует явный дисбаланс: в развивающихся государствах – девочки имеют большую вероятность не участвовать в программах подготовки к получению начального школьного образования².

4.3 Обеспечение к 2030 году всех женщин и мужчин равного доступа к недорогому и качественному профессионально-техническому и высшему образованию, в том числе университетскому образованию.

Приведенное выше положение является логичным продолжением первых двух задач, поскольку после окончания

¹ Harnessing Global Data to Advance Young Children's Learning and Development Consortium (2022). Recognizing Early Childhood Education as a Human Right in International Law. Human Rights Law Review, 22(4). URL: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngac024> (дата обращения: 28.10.2023).

² Алисиевич Е.С. Поощрение и защита прав уязвимых групп в международном праве: учебное пособие. М.: РУДН, 2012. С. 105.

школы (как правило, этот момент совпадает с достижением совершеннолетия во многих государствах) человек в независимости от пола должен иметь возможность получить либо профессионально-техническое образование (также известное как среднее специальное), либо высшее образование. При этом, согласно п. 1 ст. 26 ВДПЧ доступ к этому уровню образования должен быть доступен «на основании способностей каждого», и его предоставление не является обязанностью государства.

Показательным является выделение университетского образования в отдельную категорию, и это сделано с вполне конкретной целью: число обучающихся в университетах, подотчетных министерствам образования, берется в основу статических данных, на основе которых анализируется достижение тем или иным государством данной задачи. Включение слушателей иных программ (программы переподготовки и др.) является достаточно проблематичным, хотя такие образовательные программы реализуются во множестве государств мира.

Глобальный валовой коэффициент охвата высшим образованием достиг 38% в 2018 г. Однако он варьируется в широких пределах – от 9% в странах с низким уровнем дохода до 75% в странах с высоким уровнем дохода. В Российской Федерации охват высшим образованием составляет 27%. Доля женщин, получающих высшее образование в РФ, в последние годы составляет 54%.

4.4 Обеспечение к 2030 году существенного увеличения числа молодых и взрослых людей, обладающих востребованными навыками, в том числе профессионально-техническими навыками, для трудоустройства, получения достойной работы и занятий предпринимательской деятельностью.

Данная задача объединяет вопросы образовательной подготовки обучающихся и дальнейшего применения полученных ими знаний и навыков в практической деятельности. В тексте задачи отмечается необходимость получения как можно большим числом людей востребованных навыков. К

числу наиболее востребованных навыков относятся навыки владения информационно-компьютерными технологиями (ИКТ). Они определяют эффективное использование информационных и коммуникационных технологий. Отсутствие таких навыков по-прежнему является одним из основных барьеров, мешающих людям, и в особенности женщинам, в полной мере использовать потенциал ИКТ.

В связи с этим следует отметить важность развития в процессе образования когнитивных и некогнитивных навыков, которые также повышают вероятность получения работы¹.

4.5 Ликвидация к 2030 году гендерного неравенства в сфере образования и обеспечение равного доступа к образованию и профессионально-технической подготовке всех уровней для уязвимых групп населения, в том числе инвалидов, представителей коренных народов и детей, находящихся в уязвимом положении.

Равенство является одной из наиболее заметных черт новой международной повестки дня. Равенство является ключевым показателем, который будет использоваться для глобального мониторинга по всем показателям ЦУР. В результате показатели, связанные с равенством, составляют наибольшую долю данных, необходимых для мониторинга ЦУР 4 в целом. Гендерное неравенство является одним из проявлений дискриминации в образовательной среде². Определение понятия дискриминации в сфере образования закреплено в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г., которая устанавливает общий принцип ра-

¹ Осмоловская И.М. О формировании когнитивного и некогнитивного опыта учащихся в условиях непрерывного образования // Образование через всю жизнь: непрерывное образование в интересах устойчивого развития: материалы XVII международной конференции, Санкт-Петербург, 26-28 сентября 2019 г. / под ред. В.П. Галенко, Н.А. Лобанова. СПб.: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2019. С. 460.

² Деменева Н.А. Дискриминация в сфере образования // Интерактивная наука. 2016. № 10. С. 189.

венства возможностей и равное отношение ко всем в этой области.

В рамках ЦУР 4 уделяется существенное внимание обеспечению гендерного равенства при получении образования. Хотя в ЦРТ 2 также отмечалась необходимость достижения равенства, по своей природе общий подход ЦРТ был количественным, что могло скрыть сохранение дискриминации. ЦУР же пронизаны пониманием того, что при достижении целей «ни один человек не должен быть оставлен позади». Таким образом, в ЦУР 4 упоминаются различные уязвимые группы населения, которые должны иметь равный доступ или равное обращение: девочки и женщины, лица с ограниченными возможностями, коренные народы и дети в уязвимых ситуациях.

4.6 Обеспечить к 2030 году, чтобы все молодые люди и значительная доля взрослого населения, как мужчин, так и женщин, умели читать, писать и считать.

Приведенная выше задача затрагивает вопрос грамотности. С 1958 г., в соответствии с предложением ЮНЕСКО, грамотными стали считать лиц, умеющих читать с пониманием текста и способных письменно кратко изложить сведения о повседневной жизни. С середины 1960-х гг. в научный обиход вошло терминологическое сочетание «функциональная грамотность».

Согласно рекомендациям ЮНЕСКО, касающимся стандартизации статистики образования (1979), функционально грамотным считается тот, кто может участвовать во всех видах деятельности, где грамотность необходима для эффективного функционирования, и которые дают ему возможность продолжать пользоваться чтением, письмом и счетом для своего развития и развития общества. По сути, это является абсолютным минимумом для жизни каждого индивида в современном обществе.

По данным Всемирного Банка, в 2018 г. уровень грамотности молодежи (в возрасте 15–24 лет) среди мужчин составил 92,9% по сравнению с 90,4% среди женщин. Для взрослых (в возрасте 15+) уровень грамотности среди муж-

чин в 2018 г. составил 89,8% по сравнению с 82,8% среди женщин.

4.7 Обеспечить к 2030 году, чтобы все учащиеся приобретали знания и навыки, необходимые для содействия устойчивому развитию, в том числе посредством обучения по вопросам устойчивого развития и устойчивого образа жизни, прав человека, гендерного равенства, пропаганды культуры мира и ненасилия, гражданства мира и осознания ценности культурного разнообразия и вклада культуры в устойчивое развитие.

Решение этой задачи государствами-участниками осуществляется в рамках двух процессов: образования в духе глобальной гражданственности¹ и образования в интересах устойчивого развития². Оба подхода взаимодополняют друг друга и ставят во главу угла актуальность и содержание образования для обеспечения того, чтобы образование помогло строить мирный и устойчивый мир, а также подчеркивают необходимость развития и популяризации знаний и навыков, которые позволяют людям принимать обоснованные решения и играть активную роль на глобальном, национальном и местном уровнях.

Соответственно, качественное и инклюзивное образование должно быть непосредственно направлено на формирование общества, представители которого будут принимать активное участие в процессе достижения более справедливого и устойчивого мира; поощрять уважительное отношение к правам человека и культурному разнообразию, а также проявлять уважение к окружающей среде и развивать культуру ответственного потребления.

Для продвижения идей устойчивого развития в Российской Федерации разработаны и внедряются несколько про-

¹ Антюхова Е.А. Развитие глобального гражданства как императив глобальной образовательной политики // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. Т. 10. № 6. С. 22.

² Ильин И.В. Образование для устойчивого развития: глобальный контекст / И.В. Ильин, А.Д. Урсул, Т.А. Урсул // Вестник Московского университета. Серия 27: Глобалистика и геополитика. 2017. № 2. С. 5.

грамм. На школьном уровне создана программа Школьные лидеры ЦУР и ее следующий уровень Дети-послы ЦУР. На университетском уровне создается программа Университетские лидеры ЦУР под методическим руководством Российской ассоциации содействия ООН. На уровне регионов идет процесс создания движения Молодежные лидеры ЦУР. Справедливой считаем точку зрения Е.В. Пучкова, отмечающего, что государство лишь «содействует» этим проектам, но не реализует их на постоянной основе¹.

Цели устойчивого развития также предусматривают наличие средств осуществления, в рамках ЦУР 4 их всего три:

1. Создавать и совершенствовать учебные заведения, учитывающие интересы детей, особые нужды инвалидов и гендерные аспекты, и обеспечить безопасную, свободную от насилия и социальных барьеров и эффективную среду обучения для всех.

2. Значительно увеличить во всем мире количество стипендий, предоставляемых развивающимся странам, особенно наименее развитым странам, малым островным развивающимся государствам и африканским странам, для получения высшего образования, включая профессионально-техническое образование и обучение по вопросам информационно-коммуникационных технологий, технические, инженерные и научные программы, в развитых странах и других развивающихся странах.

3. Значительно увеличить число квалифицированных учителей, в том числе посредством международного сотрудничества в подготовке учителей в развивающихся странах, особенно в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах.

Следует отметить, что движение государств мира в сторону достижения ЦУР 4 имеет приоритетное значение,

¹ Пучков Е.В. Развитие устойчивое, отчеты уклончивые. Анализ содержания Добровольного национального обзора Российской Федерации // Образовательная политика. 2022. № 2(90). С. 32.

поскольку успешное выполнение показателей данной цели позволит достичь остальные цели, установленные в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. По каждой ЦУР Российская Федерация в последние годы показывала позитивные результаты, наиболее значимые были достигнуты именно в рамках ЦУР 4 (хотя отметим, что Россия всегда занимала лидирующие позиции в области образования), что является подтверждением изложенного выше тезиса.

Контрольные вопросы:

1. Сколько этапов закрепления права на качественное развитие можно выделить в контексте устойчивого развития? Охарактеризуйте каждый этап.
2. Какие уровни образования гарантируются нормами международного права? Есть ли разница между уровнями образования, гарантированными международным правом и задачами ЦУР 4?
3. В чем заключается особое значение достижения показателей, предусмотренных ЦУР 4 в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года?
4. Какая задача из предложенных в рамках ЦУР 4 имеет отношение к получению востребованных навыков? Какие навыки можно считать востребованными в контексте устойчивого развития?
5. Какие средства осуществления предложены для достижения ЦУР 4? Дайте краткую характеристику.

Литература

1. Алисиевич Е.С. Поощрение и защита прав уязвимых групп в международном праве: учебное пособие. М.: РУДН, 2012. 431 с.
2. Аналитический центр при Правительстве РФ. (2020). Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26421VNR_2020_Russia_Report_Russian.pdf.
3. Антюхова Е.А. Развитие глобального гражданства как императив глобальной образовательной политики // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. Т. 10. № 6. С. 19–24.
4. Деменева Н.А. Дискриминация в сфере образования // Интерактивная наука. 2016. № 10. С. 189–191.
5. Ильин И.В. Образование для устойчивого развития: глобальный контекст / И.В. Ильин, А.Д. Урсул, Т.А. Урсул // Вестник Московского университета. Серия 27: Глобалистика и геополитика. 2017. № 2. С. 3–29.
6. Индикаторы образования: 2023: статистический сборник / Н.В. Бондаренко, Т.А. Варламова, Л.М. Гохберг и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2023.
7. Education. *Modern Law Review*, 85(6), 1329-1356.
8. Fredman S., Donati G. & Naicker S. (2022). New beginnings: The right to equality and early childhood care and education // *South African Journal on Human Rights*, 38:3-4, 167-191.

ОБ АВТОРАХ

Абашидзе Аслан Хусейнович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы, член Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, заслуженный юрист Российской Федерации.

Банис Павел Андреевич – кандидат юридических наук, выпускник кафедры международного права Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы.

Белоусова Анастасия Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы.

Белых Марина Львовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева.

Богатырева Ольга Николаевна – доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, директор Центра «Кафедра ЮНЕСКО прав человека, мира, демократии, толерантности и международного взаимопонимания» «Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина».

Глушкова Светлана Игоревна – доктор политических наук, доцент, заведующая кафедрой прав человека юридического факультета Гуманитарного университета.

Давлетгильдеев Рустем Шамилович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, профессор кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Домченко Артем Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева.

Зарубин Дмитрий Викторович – аспирант кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Ильяшевич Марианна Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы.

Киселева Екатерина Вячеславовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы.

Королев Павел Сергеевич – аспирант кафедры международного права Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы.

Мерзлякова Татьяна Георгиевна – Уполномоченный по правам человека в Свердловской области, член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, член правления Европейского института омбудсмена.

Растрелин Виктор Евгеньевич – аспирант кафедры международного права Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы.

Солнцев Александр Михайлович – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы.

Табаринцева-Романова Ксения Михайловна – кандидат филологических наук, доцент кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина.

Черных Ирина Алексеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы.

Чуркина Людмила Михайловна – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ (А.Х. Абашидзе).....	5
ГЛАВА 1. КОНЦЕПЦИИ ООН О «РАЗВИТИИ» И ОБ «УСТОЙЧИВОМ РАЗВИТИИ»: ИХ СООТНОШЕНИЯ (А.Х. Абашидзе, П.С. Королев).....	7
ГЛАВА 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗДОРОВОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ И БЛАГОПОЛУЧИЯ ДЛЯ ВСЕХ (Л.М. Чуркина)	18
ГЛАВА 3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГЕНДЕРНЕГО РАВЕНСТВА И РАСШИРЕНИЯ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ВСЕХ ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК (О.Н. Богатырева, К.М. Табаринцева-Романова)	35
ГЛАВА 4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ ДЛЯ ВСЕХ. ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ (М.Л. Белых).....	52
ГЛАВА 5. ПРАВООЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЦУР В РОССИИ (Т.Г. Мерзлякова, С.И. Глушкова)	67
ГЛАВА 6. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (А.С. Домченко)	96
ГЛАВА 7. СОЗДАНИЕ СТОЙКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ, СОДЕЙСТВИЕ ВСЕОХВАТНОЙ И УСТОЙЧИВОЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ И ИННОВАЦИЯМ НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (А.С. Домченко).....	104
ГЛАВА 8. СОДЕЙСТВИЕ ПОСТУПАТЕЛЬНОМУ ВСЕОХВАТНОМУ И УСТОЙЧИВОМУ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РОСТУ, ПОЛНОЙ И ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОЙ ЗАНЯТОСТИ И ДОСТОЙНОЙ РАБОТЕ ДЛЯ ВСЕХ (Р.Ш. Давлетгильдеев, Д.В. Зарубин)	112
ГЛАВА 9. ВКЛАД ПРОГРАММ УПРАВЛЕНИЯ ООН ПО ВОПРОСАМ КОСМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА В ДОСТИЖЕНИЕ ЦУР (И.А. Черных)	151
ГЛАВА 10. БОРЬБА С НЕРАВЕНСТВОМ (М.В. Ильяшевич, П.А. Банис).....	166

ГЛАВА 11. ЛИКВИДАЦИЯ ГОЛОДА, ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА (<i>А.А. Белоусова, В.Е. Растрелин</i>)	193
ГЛАВА 12. ЧИСТАЯ ВОДА И САНИТАРИЯ (<i>А.М. Солнцев</i>).....	207
ГЛАВА 13. БОРЬБА С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА (<i>А.М. Солнцев</i>)	219
ГЛАВА 14. СОХРАНЕНИЕ ЭКОСИСТЕМ СУШИ (<i>А.М. Солнцев</i>).....	236
ГЛАВА 15. МИГРАЦИЯ (<i>Е.В. Киселева</i>).....	252
ГЛАВА 16. ДОСТИЖЕНИЕ ИНКЛЮЗИВНОГО КАЧЕСТВЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ (<i>А.А. Белоусова, В.Е. Растрелин</i>)	265
ОБ АВТОРАХ	280

CONTENTS

INTRODUCTION (A.Kh. Abashidze).....	5
Section I. UN CONCEPTS ABOUT “DEVELOPMENT” AND ABOUT “SUSTAINABLE DEVELOPMENT”: THEIR RELATIONSHIPS (<i>A.Kh. Abashidze, P.S. Korolev</i>)	7
Section II. ENSURING A HEALTHY LIFESTYLE AND WELL-BEING FOR ALL (<i>L.M. Churkina</i>)	18
Section III. ENSURING GENDER EQUALITY AND EMPOWERMENT OF ALL WOMEN AND GIRLS (<i>O.N. Bogatyreva, K.M. Tabarintseva-Romanova</i>).....	35
Section IV. ENSURING ACCESS TO JUSTICE FOR ALL. PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RF (<i>M.L. Belykh</i>).....	52
Section V. HUMAN RIGHTS PROTECTION ACTIVITIES OF HUMAN RIGHTS OFFICERS IN THE PROCESS OF IMPLEMENTATION OF SDGs IN RUSSIA (<i>T.G. Merzlyakova, S.I. Glushkova</i>).....	67
Section vI. ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS IN THE RUSSIAN FEDERATION (<i>A.S. Domchenko</i>).....	96
Section VII. CREATION OF A SUSTAINABLE INFOSTRUCTURE, PROMOTION OF INCLUSIVE AND SUSTAINABLE INDUSTRIALIZATION AND INNOVATION USING THE EXAMPLE OF THE RUSSIAN FEDERATION (<i>A.S. Domchenko</i>).....	104
Section VIII. PROMOTING SUSTAINED, INCLUSIVE AND SUSTAINABLE ECONOMIC GROWTH, FULL AND PRODUCTIVE EMPLOYMENT AND DECENT WORK FOR ALL (<i>R.Sh. Davletgildeev, D.V. Zarubin</i>)	112
Section IX. CONTRIBUTION OF THE UNOFFICE FOR OUTER SPACE PROGRAMS TO THE ACHIEVEMENT OF THE SDGs (<i>I.A. Chernykh</i>)	151
Section X. FIGHTING INEQUALITY (<i>M.V. Ilyashevich, P.A. Banis</i>).....	166

SECTION XI. ENDING HUNGER, ENSURING FOOD SECURITY AND IMPROVING NUTRITION, AND PROMOTING SUSTAINABLE AGRICULTURAL DEVELOPMENT (<i>A.A. Belousova, V.E. Rastrelin</i>).....	193
Section XII. CLEAN WATER AND SANITATION (<i>A.M. Solntsev</i>)	207
Section XIII. COMBATING CLIMATE CHANGE (<i>A.M. Solntsev</i>)	219
Section XIV. CONSERVATION OF LAND ECOSYSTEMS (<i>A.M. Solntsev</i>)	236
Section XV. MIGRATION (<i>E.V. Kiseleva</i>)	252
Section XVI. ACHIEVEMENT OF INCLUSIVE QUALITY EDUCATION (<i>A.A. Belousova, V.E. Rastrelin</i>).....	265
ABOUT THE AUTHORS	280

Учебное издание

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ИЗМЕРЕНИЯ
ПОВЕСТКИ ДНЯ 2030**

Редактор *Ж.В. Медведева*
Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *М.Н. Закиной*
Дизайн обложки *М.В. Роговой*

Подписано в печать 29.01.2024. Формат 60×90/16. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 18,0. Тираж 300 экз. Заказ 2052

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3.
Тел.: 8 (495) 955-08-74. E-mail: publishing@rudn.ru

Для заметок
