

В.И. Евтушенко, В.В. Макухин***

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ**

Ключевые слова: право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, право человека и гражданина на защиту от опасного воздействия экологических катастроф и их последствий, экологические права человека и гражданина, право на экологическую миграцию, экологическое страхование.

V.I. Evtushenko, V.V. Makuhin. Perfection of the Legislation and Legal Practice in Sphere of Realization of a Constitutional Law of the Person and the Citizen in the Russian Federation on a Favorable Environment

In clause it is considered questions of perfection of a constitutional law of the person and the citizen in the Russian Federation on a favorable environment. The analysis lead by clause has allowed to draw a conclusion on a urgency of introduction in structure of the ecological rights following of human rights on a favorable environment of the ecological right which can be designated as the human rights and the citizen on protection against dangerous influence of ecological accidents and their consequences which should include:

- The norms regulating process of forecasting and the prevention natural and prevention техногенных of accidents;*
- The mechanism of actions worked from a legal point at ecological accidents natural and техногенного character and at liquidation of their consequences.*

Неоднократно отмечалось, что декларированное ст. 42 Конституции Российской Федерации право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду является основополагающим, узловым в системе экологических прав. Из него вытекают другие экологические права человека, в числе которых закрепленные в Конституции Российской Федерации право человека и гражданина на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением; известные современному международному праву права человека и гражданина на участие общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и на доступ к правосудию по вопросам,

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и международного права юридического факультета Белгородского государственного университета. [makuhin@yandex.ru]

** Аспирант кафедры административного и международного права юридического факультета Белгородского государственного университета. [makuhin@yandex.ru]

касающимся окружающей природной среды. Они направлены на установление механизма реализации и являются обеспечивающими это стержневое право.

По мере того, как все более стремительно ухудшается экологическая ситуация во всем мире, становится очевидным необходимость совершенствования эколого-правового механизма защиты как самой окружающей среды, так и права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, а также развития и становления ряда других экологических прав человека, приобретающих все большую значимость для полноценной реализации права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

По мере совершенствования технологических процессов, укрупнения опасных промышленных производств, расширения и усложнения способов добычи полезных ископаемых возрастает угроза еще одного крайне опасного для человечества фактора. Любая произошедшая на подобном производстве промышленная авария либо в связи с человеческим фактором, либо в связи с природными катаклизмами в силу своей масштабности становится крайне опасной для человечества и окружающей среды и нередко приводит к крупным экологическим катастрофам.

Подобная тенденция делает актуальным введение в состав экологических прав вытекающего из права человека на благоприятную окружающую среду экологического права, которое можно обозначить как право человека и гражданина на защиту от опасного воздействия экологических катастроф и их последствий.

Право каждого на защиту от опасного воздействия экологических катастроф и их последствий является составной частью права человека на благоприятную окружающую среду, но в то же время одним из основополагающих прав человека. Право человека и гражданина на защиту от опасного воздействия экологических катастроф и их последствий предполагает наличие правового механизма защиты прав каждого человека, находящегося на территории Российской Федерации, на жизнь и охрану здоровья во время резкого ухудшения состояния окружающей среды в результате природной или техногенной катастрофы.

Подобный правовой механизм должен включать в себя:

- нормы, регламентирующие процесс прогнозирования и предупреждения природных и предотвращения техногенных катастроф, которые могут привести к экологически опасной ситуации и угрозе жизни и здоровью всех находящихся в зоне прогнозируемой природной и вероятной (например, вблизи опасного с экологической точки зрения производственного объекта) экологической катастрофы;
- проработанный с правовой точки зрения механизм действий при экологических катастрофах природного и техногенного характера и при ликвидации их последствий.

Российская Федерация в настоящее время не имеет четкой и полноценной законодательной базы, регламентирующей процесс прогнозирования и пред-

упреждения природных и предотвращения техногенных катастроф. Отдельные нормативные акты Российской Федерации регулируют лишь некоторые стороны данной проблемы.

Более проработанным представляется законодательное закрепление механизма правового регулирования предупреждения аварий. Как отмечает М.М. Бринчук, в число основных правовых средств предупреждения аварий входят¹:

- лицензирование предприятий, технологический процесс которых связан с переработкой или получением экологически опасных веществ;
- установление нормативов в области промышленной безопасности, начиная со стадии проектирования, эксплуатации, требований к техническим устройствам и аппаратам, подготовленности к ликвидации последствий промышленной аварии;
- осуществление промышленного контроля и надзора за промышленной безопасностью;
- установление мер юридической ответственности за нарушение норм промышленной безопасности;
- обязательное экологическое страхование.

Среди наиболее значительных нормативных актов в данной области можно отметить Федеральные законы: «Об охране окружающей среды»², гл. XI которого определяют понятие экологического надзора, его цели и задачи, а также цели и задачи производственного экологического контроля, «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»³; постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору»⁴ и т.д.

Правовое регулирование прогнозирования стихийных бедствий имеет значительно менее обширную законодательную базу. Это связано с отсутствием надежного механизма предсказания опасных для человечества стихийных бедствий. В связи с этим все принимаемые нормативные акты связаны в первую очередь с необходимостью создания надежно действующего механизма предсказания крупных природных катаклизмов, оповещения населения, находящегося в зоне предполагаемых стихийных бедствий, принудительной или добровольной миграции в районы, не затронутые произошедшей экологической катастрофой.

К таковым нормативным актам относятся, например, всевозможные программы, предусматривающие планы развития механизмов прогнозирования

¹ См.: *Бринчук М. М.* Экологическое право: учебник // СПС «Консультант».

² Федеральный закон Российской Федерации от 20 декабря 2001 г. № 2–ФЗ «Об охране окружающей среды» // *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 116–ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // *Собрание законодательства РФ*. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁴ *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 32. Ст. 3348.

стихийных бедствий, предупреждения производственных аварий, механизмов оповещения о произошедших экологических катастрофах и совершенствование порядка действий при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, как, например, постановление Правительства РФ от 7 июля 2011 г. № 555 «О федеральной целевой программе “Снижение рисков и смягчения последствий чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года”»⁵.

В то же время, несмотря на неразвитость во всем мире правового регулирования прогнозирования стихийных бедствий, неточный прогноз может повлечь тяжелые последствия не только для жертв стихийных бедствий, но и для самих предсказателей. Так, например, в Италии в конце 2011 г. начался судебный процесс над шестью сейсмологами, которых обвиняют в непреднамеренном убийстве более 300 человек, жертв землетрясения в Аквиле в 2009 г. Следствие считает, что ученые дали неполную и противоречивую информацию о предстоящем бедствии. После небольших толчков они не смогли предсказать, что грянет разрушительный удар стихии и что население необходимо срочно эвакуировать. Если их вина будет признана судом, каждому из них грозят до 15 лет тюрьмы и многомиллионные штрафы. Вынесения судом решения о наличии вины ученых-сейсмологов в случае неверного предсказания ими предстоящего землетрясения создаст юридический прецедент, который может повлечь серьезные последствия не только для всех сейсмологов, но и для всей сейсмологии как науки.

Законодательное закрепление права человека и гражданина на защиту от опасного воздействия экологических катастроф и их последствий в нормативных актах Российской Федерации представляется вполне оправданным. Количество экологических катастроф как техногенного, так и природного характера в последние годы не уменьшается. Несмотря на развитие науки и техники, ученые пока не могут точно предсказывать большинство опасных природных явлений, в то же время рост крупных экологически опасных производств приводит к тому, что даже одна промышленная авария приводит к большому количеству человеческих жертв, огромному ущербу, нанесенному обществу и окружающей среде.

На настоящий момент законодательство Российской Федерации содержит только конституционную норму о праве каждого на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Порядок выплаты компенсаций лицам, пострадавшим при экологических катастрофах природного или техногенного характера и их размер, не имеют законодательного закрепления и часто зависят от многих факторов, напрямую не зависящих от масштабов экологической катастрофы и размеров причиненного ущерба. Величина выплат может зависеть от политической конъюнктуры, широкой общественной огласки, в том числе внимания со стороны мировой общественности и размеров освещенности данного события в СМИ, как часто бывает в настоящее

⁵ Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (часть II). Ст. 4633.

время. Это, как правило, практика экстренного реагирования органов исполнительной власти на необходимость оказания помощи лицам, спешно покидающим либо эвакуируемым из зон крупных экологических катастроф.

Необходимо признать, что подобные проблемы присущи не только Российской Федерации и российскому законодательству, но и внутригосударственным законодательствам других стран и международному праву.

Например, после крупнейшего экологического бедствия XXI в. – землетрясения и цунами и последовавшей за этим аварии на АЭС «Фукусима-1», вызвавшей радиационное заражение территории возле АЭС и прибрежных вод в марте 2011 г. в Японии, премьер-министром страны были созданы два новых министерства. Это Министерство по восстановлению районов, пострадавших после землетрясения и цунами 11 марта 2011 г., и Министерство по проблемам аварий на АЭС; были назначены два новых министра.

Не преуменьшая размеров нанесенного Японии данной экологической катастрофой ущерба, многочисленность человеческих жертв, сложность и многогранность задач по восстановлению страны, нельзя не отметить, что названные вопросы должны решаться в рамках разработанной законодательной базы. Должны быть разработаны проверенные практикой на меньших чрезвычайных ситуациях программы совместных действий представительной и исполнительной власти, а не предприниматься сиюминутные популистские действия, рассчитанные во многом на пропагандистский эффект в преддверии наступающих выборов.

Сказанное выше относится и к компенсационным выплатам лицам, эвакуированным и бежавшим из районов экологического бедствия вокруг АЭС «Фукусима-1», которым правительство Японии приняло решение ежемесячно выплачивать по 100 тысяч иен (1,2 тысячи долларов) в качестве компенсации за психологический ущерб. Те экологические мигранты, которые до сих пор живут в специальных эвакуационных центрах в более тяжелых условиях, будут получать по 120 тысяч иен (1,5 тысячи долларов)⁶.

Данные выплаты также назначались в преддверии очередных парламентских выборов в Японии, и создается впечатление, что при их назначении лишь в малой степени принимались во внимание реальные потребности и нужды экологических мигрантов. В целях безопасности правительство Японии полностью закрыло для посещений 20-километровую зону вокруг АЭС «Фукусима-1» (всего же зона отселения в районе АЭС «Фукусима-1» составляет 30 км).

Законодательное закрепление института обязательного экологического страхования и введение в состав экологических прав как составной части права человека и гражданина прав на благоприятную окружающую среду права на возмещение нанесенного здоровью или имуществу ущерба в результате экологической катастрофы позволит в значительной степени решить данные проблемы.

⁶ Эвакуированные из района «Фукусимы-1» получают компенсации в 1,2–1,5 тыс. долларов США.

Так, в случае экологической катастрофы, крупной промышленной аварии и в других страховых случаях пострадавшие должны получить страховое возмещение, достаточное либо для возмещения нанесенного ущерба как физического, так и материального, либо для обустройства на новом месте жительства в случае долговременного восстановления экологически благоприятной обстановки в зоне произошедшей экологической катастрофы. И в первую очередь порядок расчета страхового возмещения, выплачиваемый страховой компанией, должен быть законодательно закреплён, а сами страховые выплаты должны быть гарантированными и своевременно выплачиваться.

Остается не до конца проработанной с правовой точки зрения процедура действий при экологических катастрофах природного и техногенного характера и при ликвидации их последствий.

Если рассмотреть нормативные акты по проблеме экологической безопасности, такие, как Закон Российской Федерации «О безопасности»⁷, Федеральный закон Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁸ и другие, то можно сделать вывод, что законодатели, как правило, ограничиваются мерами социальной защиты и социальной поддержки населения, проживающего в районах природных и техногенных катастроф, а также лиц, участвующих в ликвидации их последствий. Эти меры включают:

- право на медицинское обслуживание, компенсации, льготы за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций;
- получение компенсаций и льгот за ущерб, причиненный здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций и т. д.

Но нередко техногенные и природные катастрофы сопровождаются нанесением непоправимого ущерба окружающей среде либо требуют больших временных затрат для ее стабилизации.

В аналогичных случаях единственная возможность для реализации нормы Конституции России о праве каждого на благоприятную окружающую среду – покинуть экологически неблагоприятный район безвозвратно или, по крайней мере, до стабилизации экологической обстановки. Таким образом, право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду должно включать в себя право на миграцию из районов с неблагоприятной экологической обстановкой. Подобное ухудшение экологической обстановки может быть вызвано как природной или техногенной катастрофой, так и неразумной природохозяйственной деятельностью.

Подобная реализация естественного права на миграцию из районов с неблагоприятной экологической обстановкой, особенно в случаях массового исхода

⁷ Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

жителей из региона произошедшей экологической катастрофы, невозможна без поддержки государства. Государственные органы и прошедшие аккредитацию общественные организации или коммерческие структуры должны быть задействованы при организации (в случае необходимости) принудительной экологической миграции, создании системы оказания психологической, консультативной, материальной и другой помощи добровольным экологическим мигрантам и на стадии переезда, и, в особенности, помощи в интеграции в принимающее сообщество (от решения жилищной проблемы и вопроса о трудоустройстве до сглаживания возможной социальной напряженности между прибывшими лицами и местным населением в районах массового расселения мигрантов) на новом месте жительства. Реализация таких мероприятий возможна только при наличии соответствующей нормативно-правовой базы. Но в настоящее время в законодательной системе Российской Федерации нет нормативных актов, регулирующих право на миграцию из районов с неблагоприятной экологической обстановкой.

Единственным примером законодательного акта, содержащего в том числе нормы по правовому регулированию переселения из экологически неблагоприятных районов, является Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»⁹. В нем фактически предусмотрено право на миграцию жителей из экологически неблагоприятных районов, – где уровень радиации превышает максимально допустимый для нахождения человека, и на государственную помощь добровольным переселенцам из районов с более низким уровнем радиации с сохранением права «...на возмещение вреда и меры социальной поддержки...».

Но нормы по правовому регулированию переселения граждан из экологически неблагоприятных районов, предусмотренные Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» распространяются только на жертв конкретной аварии, к тому же произошедшей более двадцати лет назад.

В процессе решения задачи обеспечения права человека и гражданина на миграцию из районов с неблагоприятной экологической обстановкой перед государством должна стоять двуединая задача. Для того чтобы каждый человек в условиях техногенной или природной катастрофы, наносящей окружающей среде непоправимый вред, в условиях резкого ухудшения экологической обстановки мог реализовать свое конституционное право на благоприятную окружающую среду, необходимо законодательное закрепление права каждого на миграцию по экологическим причинам. Кроме того, реализация права человека и гражданина на миграцию из районов с неблагоприятной экологической обстановкой должна быть обеспечена мерами социальной и материальной защиты.

⁹ Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. №1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 21. ст. 699.

Учитывая то, что такие экологические права человека и гражданина, установленные ст. 42 Конституции Российской Федерации, как право на достоверную информацию о ее состоянии и право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением и другие, носят обеспечительный характер и направлены на установление механизма реализации основного права – права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, можно выделить основные направления совершенствования государственного регулирования реализации конституционного права человека и гражданина в Российской Федерации на благоприятную окружающую среду:

1. Современное состояние окружающей среды, увеличивающееся в последние годы количество экологических катастроф как техногенного, так и природного характера, делает актуальным введение в состав экологических прав человека как составной части права на благоприятную окружающую среду, которое можно обозначить как право человека и гражданина на защиту от опасного воздействия экологических катастроф и их последствий. Право включает в себя:

- нормы, регламентирующие процесс прогнозирования и предупреждения природных и предотвращения техногенных катастроф, которые могут привести к экологически опасной ситуации и угрозе жизни и здоровью всех находящихся в зоне прогнозируемой природной и вероятной (например, вблизи опасного с экологической точки зрения производственного объекта) экологической катастрофы;
- проработанный с правовой точки зрения механизм действий при экологических катастрофах природного и техногенного характера и при ликвидации их последствий.

2. Составной частью права человека и гражданина на защиту от опасного воздействия экологических катастроф и их последствий является право человека и гражданина на возмещение нанесенного здоровью или имуществу ущерба в результате экологической катастрофы, независимо от того, вызвана она природным явлением, техногенной аварией или экологическим преступлением.

3. Механизмом реализации права человека и гражданина на возмещение нанесенного здоровью или имуществу ущерба в результате экологической катастрофы мог бы стать специально созданный институт обязательного экологического страхования. Расчет выплаты гарантированного страхового возмещения в случае страхового случая должен быть законодательно закреплен, а размер достаточен либо для возмещения нанесенного ущерба как физического, так и материального, либо для обустройства на новом месте жительства в случае долговременного восстановления экологически благоприятной обстановки в зоне произошедшей экологической катастрофы.

4. Еще одной составной частью права человека и гражданина на защиту от опасного воздействия экологических катастроф и их последствий является право человека и гражданина на миграцию из районов с неблагоприятной экологической обстановкой (экологическую миграцию).