

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ МИГРАЦИЯ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ

А.З. Зиннатуллин, С.М. Сагитов

Аннотация

Представленная статья посвящена экологической миграции как следствию одной из глобальной проблемы современности – загрязнению окружающей среды и ухудшению климата. Проведенным исследованием подтверждается признание на международном уровне проблемы экологической миграции. Отмечается, что несмотря на международно-правовое регулирование, приоритетным является внутригосударственная регламентация экологической миграции. На примере Российской Федерации рассматриваются основания и пути решения загрязнения окружающей среды путем правового регулирования экологической миграции.

Ключевые слова: экологическое право, экологическое законодательство, охрана окружающей среды, экологическая миграция, ликвидация накопленного вреда.

Введение

Экологическая тематика присутствует в повестке большинства государств мира, участвующих в комплексе международных договоров, которые очерчивают правовые рамки охраны окружающей среды. В современности проблемы экологии затрагивают интересы всех граждан и тяготеют к трансграничным масштабам: возникновение и усугубление экологической обстановки в одном месте неизбежно сказывается на состоянии сопредельных территорий. Кроме того, в долгосрочной перспективе неудовлетворительное состояние окружающей среды, накопление вредных веществ, их попадание в воздух и в водные объекты обостряют потребность в международном участии. Поэтому экологическое право приобрело интернациональный облик, накладывая на государство и общество ряд обязательств.

Исследователи отмечают несколько международно-правовых тенденций в области охраны окружающей среды. Так, одни авторы подчёркивают необходимость унификации и гармонизации национального экологического законодательства на базе универсальных международных организаций [1, с. 57; 2, с. 62]. Другие учёные, базируясь на тезисе о локализации экологических проблем, полагают целесообразным развитие двухсторонних отношений между странами [3; 4], а также оценивают высокую эффективность работы региональных международных организаций в данной сфере [5, с. 126].

Указанные расхождения в восприятии перспектив международного сотрудничества государств по решению системных проблем окружающей среды построены на двух противоположных правовых тенденциях: глобализации и

регионализации [6]. Они берут своё начало в политической плоскости, т.е. зависят от проводимой экологической политики, предполагающей либо следование общим требованиям международного права, либо выработку собственных национальных стратегий преодоления и минимизации негативных последствий состояния окружающей среды [7].

Международно-правовые основы экологической миграции

Наиболее наглядно отмеченные тенденции проявляются на примере такого процесса, как экологическая миграция. На международном уровне неоднократно предпринимались попытки юридикации отношений, возникающих по поводу массового перемещения людей в связи с природно-климатическими факторами, а равно по причине негативного антропогенного воздействия на окружающую среду.

В частности, в 2007 г. Международная организация по миграции рекомендовала рассматривать статус экологических мигрантов через большие и малые группы, переселяющиеся на временной или постоянной основе вследствие внезапных либо стремительно развивающихся негативных экологических изменений [Цит. по: 8, с. 34]. В данном подходе очевидна локализация проблемы на национальном уровне (в пределах одного государства) с возможностью участия сопредельных государств (в рамках определённого региона) в преодолении последствий массового притока мигрантов.

Потребность в совмещении международного миграционного и экологического права выступает наиболее перспективным направлением, заложенным с момента принятия Декларации ООН по окружающей среде и развитию, которая была подписана в Рио-де-Жанейро в 1992 г. [9] Так, в принципе № 8 данной Декларации постулировано стремление государств ограничить и даже отказаться от нежизнеспособных моделей производства и потребления, вызывающих негативные последствия в жизни людей.

В принципе 22 рассматриваемой Декларации коренное население и местные общины обладают правом участвовать в выработке и принятии управленческих решений по улучшению экологии, что является другой значимой тенденцией развития современного экологического законодательства на национальном уровне. Поскольку в международно-правовых нормах не установлены конкретные средства защиты таких общин, выступающих, в том числе, предполагаемым фактором массовой экологической миграции, именно на национальное законодательство возложена функция по восполнению указанного пробела в праве.

В более детализированном ключе экологические причины миграции прослеживаются сразу в трёх международных актах. Прежде всего, в Руководящих принципах по вопросу перемещения лиц внутри страны 1998 г. обозначены в качестве мотивации не только стихийные бедствия, но и негативные явления и процессы, порождённые деятельностью человека [10]. Аналогичные формулировки содержатся в Протоколе к Пакту о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер 2006 г. [11] В положениях Конвенции Африканского союза о защите лиц, перемещённых внутри страны, и оказании им помощи в Африке от 23 октября 2009 г. причинами миграции большого числа людей значатся как антропогенные, так и климатические обстоятельства.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ МИГРАЦИЯ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ

3

Между тем все три международных соглашения носят исключительно региональный характер, что наделяет их нормы рекомендательной силой, не способствующей скорейшему решению проблемы экологической миграции. Отсюда можно констатировать, что она по-прежнему остаётся предметом регулирования национального законодательства и зависит от уровня развития экологического права в отдельно взятом государстве.

Внутригосударственные предпосылки и основания экологической миграции в Российской Федерации

Экологизация экономики является крупным и активно постулируемым направлением развития экологического законодательства многих стран, включая Российскую Федерацию [12, с. 91; 13, с. 89]. Развитие экономики является одним из основных факторов антропогенного воздействия на окружающую среду, концентрируясь в городах-промышленных центрах. Так, 54 процента городского населения в 40 субъектах Российской Федерации проживают в условиях сильно загрязненного атмосферного воздуха [14], что составляет 17,1 млн. человек [15].

Например, в России к 2022 г. были выявлены 2 тыс. территорий, представляющих повышенную экологическую опасность, вызванную действующей или прекращённой экономической деятельностью [16]. 17 января 2022 г. Президент Российской Федерации отметил необходимость скорейшей реализации федерального проекта «Чистая страна», согласно которому до конца 2023 г. должны быть ликвидированы 111 несанкционированных свалок в крупных городах [17]. Министерство природных ресурсов и экологии РФ представило данные по 191 подобному объекту, а также выделило 88 опасных для окружающей среды территорий с накопленным вредом [18].

Действующий Федеральный закон № 7-ФЗ «Об окружающей среде» сравнительно недавно (в 2016 г.) был дополнен специальной главой XIV.1, устанавливающей алгоритм по выявлению, квалификации и ликвидации накопленного вреда окружающей среде. В соответствии с нормами экологического законодательства большинство мер в этом направлении реализуются органами местного самоуправления и органами власти субъектов РФ. При этом выявить соответствующие объекты с накопленным экологическим вредом в силу ст. 80.1 Федерального закона № 7-ФЗ можно как в отношении промышленных зон, так и других территорий, на которых не осуществлялась производственная деятельность, но наблюдается концентрация вредных веществ. Однако федеральное законодательство не определило, каким образом необходимо реализовать указанные требования.

Отмеченный пробел должны восполнять субъекты Российской Федерации в силу наложения на них обязанностей выявлять и проводить оценку такого вида вреда окружающей среде. Вместе с тем в большинстве российских регионов до сих пор не приняты нормативно-правовые акты, регламентирующие указанные правоотношения, либо они имеют фрагментарный характер.

В частности, Экологический кодекс Республики Татарстан [19] наделил соответствующим полномочием с 1 сентября 2022 г. [20] республиканский Кабинет Министров (абз. 39 ч. 1 ст. 8). В связи с чем прозрачных и достаточных критериев определения накопленного экологического вреда в рассматриваемом субъекте федерации по-прежнему не выработано, но предполагается принятие

специальных норм в самое ближайшее время. Аналогичное направление развития регионального экологического законодательства следует прогнозировать в других субъектах РФ.

Разграничение полномочий между федеральным центром и российскими регионами по вопросам регулирования экологических правоотношений демонстрирует противоречивые тенденции развития. С одной стороны, в административно-правовой плоскости прослеживается попытка централизации в механизме осуществления многих законодательных положений. С другой стороны, с 2016 г. фиксируется активизация «принципа остаточной компетенции», в силу которого субъекты РФ получают больше полномочий по решению экологических проблем, но преимущественно в директивном порядке.

Учитывая тенденции к регионализации международного экологического права, можно с большой долей вероятности спрогнозировать развитие экологического законодательства субъектов РФ в пользу расширения предметов регионального ведения. Во многом данное направление обусловлено локализацией проблем окружающей среды и их неравнозначным проявлением в разных российских регионах. Так, в аспекте выявленных объектов с опасной экологической обстановкой, вызванной антропогенным воздействием, примечательна следующая статистика: в Ставропольском крае их насчитывается 262, в Волгоградской области – 108, в Республике Башкортостан – 6, а в Новосибирской области – всего 1 [21]. Такая неравномерная ситуация провоцирует разную потребность в трансформации региональных эколого-правовых актов, акцентирующих внимание властей на наиболее злободневных вопросах охраны окружающей среды.

Тенденция по экологизации экономики упирается в потребность по обеспечению устойчивого (упорядоченного) природопользования, при котором происходит минимизация образования отходов и смещается акцент на приоритет здоровья населения от возможных вредных последствий такой деятельности. Наглядность отмеченного направления проявляется на примере реформы по утилизации и сортировке коммунальных отходов. В соответствии с принятым законодательством в каждом субъекте федерации создан единый оператор, на которого возложены функции организации и координации работы по вывозу, обработке и размещению бытовых отходов [22].

Вместе с тем во многих экономически развитых российских регионах данный подход привёл к значительному повышению сборов (тарифов) за вывоз и хранение мусора, прежде всего, для субъектов предпринимательской деятельности. В силу этого перспективным и слабо проработанным направлением развития экологического законодательства РФ стало обеспечение конкуренции участников экономического оборота на фоне необходимости строгого соблюдения экологических нормативов.

При этом на наднациональном уровне проблема совмещения экологических и экономических условий в различных видах деятельности обозначена в качестве перспективной задачи развития национального законодательства. Так, по рекомендациям Организации экономического сотрудничества и развития [23] планируется постепенный переход от производств, порождающих большой объём отходов, к формам экономической деятельности, подчинённым экологически обоснованным стандартам обращения с подобными отходами во вторичном производстве. Примечательно, что отдельные субъекты РФ уже

5

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ МИГРАЦИЯ:
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И
ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ**

начали формировать соответствующую правовую базу под указанные проекты [24].

Совершенствование экологического законодательства и следование международным тенденциям невозможно без развития такого направления, как охрана прав граждан в области окружающей среды. Несмотря на устоявшиеся нормы российского законодательства, в данной плоскости прослеживается определённая модернизация в части обеспечения доступа населения к экологически значимой информации. Зачастую в получении необходимых сведений, в том числе для реализации прав в сфере социального обеспечения, граждане поставлены в неравное положение со структурами, занимающими монопольное положение (как в части осуществляемой ими производственной деятельности, так и по вопросам государственного управления). При этом потребность в расширении публичных слушаний по подготовке решений, затрагивающих экологические права и законные интересы жителей определённых территорий, не обеспечена должной системой правовых гарантий, что по-прежнему позволяет манипулировать существующими процедурными особенностями.

Закрепление в российском экологическом законодательстве обязанности органов власти и местного самоуправления использовать публичные слушания по всем вопросам экологического нормирования, а также при принятии решений, затрагивающих субъективные права в области охраны окружающей среды, позволит минимизировать социальную напряжённость, которую всё чаще вызывают нерациональные проекты, санкционированные государством.

Выводы

Таким образом, выделяя экологическую миграцию на международном и внутригосударственном уровне следует отметить приоритетность национально-правового регулирования вопросов перемещения населения.

На международно-правовом уровне целесообразна выработка единообразных стандартов-критериев для приема беженцев по антропогенным и климатическим основаниям.

На внутригосударственном уровне в Российской Федерации антропогенные факторы загрязнения окружающей среды официально признаны и статистически подтверждены. В последние годы в Российской Федерации разработан комплекс законодательных мер по снижению уровня загрязнения и минимизации последствий негативной хозяйственной деятельности (организация лесопарковых зеленых поясов, ликвидация накопленного вреда, применение риск-ориентированного подхода при государственном контроле и др.).

Однако правовое регулирование экологической миграции в Российской Федерации отсутствует. Действующий Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [25] относительно исследуемого вопроса только частично затрагивает аспект «чрезвычайно возникших ситуаций». А вопросы экологической миграции требуют системной и детальной законодательной проработки.

Одним из основных направлений можно выделить деурбанизацию городов путем создания условий для добровольного переселения населения из экологи-

чески неблагоприятных промышленных центров в благоприятные пригородные и загородные территории. Разработка документов территориального планирования пригородных, загородных и сельских территорий с учетом благоприятных социально-экономических и экологических факторов.

Экологическую миграцию необходимо поставить в одну плоскость с решением демографической проблемы путем первоначального закрепления в основополагающих концепциях социально-экономического и экологического развития Российской Федерации с последующим закреплением механизма экологической миграции в законодательстве.

Summary

The presented article is devoted to ecological migration as a consequence of one of the global problems of our time - environmental pollution and climate deterioration. The study confirms the international recognition of the problem of environmental migration. It is noted that despite the international legal regulation, the priority is the domestic regulation of environmental migration. Based on the example of the Russian Federation, the grounds and ways of solving environmental pollution through the legal regulation of ecological migration are considered.

Keywords: environmental law, environmental legislation, environmental protection, environmental migration, elimination of accumulated harm.