

Евтушенко Владимир Иванович,
к.ю.н., заведующий базовой кафедрой правового регулирования
миграционных процессов Юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород, Россия)

ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Несмотря на то, что экологическая миграция имеет продолжительную историю, сравнимую с возрастом самого человечества – так, во времена первобытнообщинного строя миграция была обусловлена поиском средств пропитания – лесов с обилием ягод, орехов, различных плодов и грибов, обширных пастбищ и т. д. - первые научные исследования данного социального явления относятся ко второй половине XX века. По некоторым сведениям, термин «экологический мигрант» был введен в оборот американским экологом Уильямом Вогтом в 1948 году¹.

В международных документах эта категория мигрантов, хотя и упоминается довольно часто, но, как правило, вскользь, и относится к социальным явлениям, недостаточно исследованным как в мире, так и в Российской Федерации. Общепризнанного определения понятия «экологическая миграция», «экологический мигрант» не разработано ни в международном праве, ни в российском законодательстве.

В тоже время миграция населения, связанная с ухудшением состояния окружающей среды, принимает все более необратимый характер и все более и более нуждается в создании механизма правового регулирования, а экологические мигранты – в организации оказания им как материальной, так правовой помощи.

Первыми на помощь данной категории вынужденных мигрантов пришли международные организации, причем зачастую созданные самими экологическими мигрантами в местах их компактного проживания. Так, например, в одном из районов Казахстана, в месте компактного проживания выехавших из района одного из крупнейших экологических бедствий современности – Приаралья, для оказания помощи вновь прибывшим в адаптации и обустройстве была создана небольшая общественная организация – Общественный фонд «Центр поддержки экологических мигрантов Узбекистана»², которое ставило своей задачей, во-первых, привлечь внимание государственных органов и международной общественности к решению данной проблемы и, во-вторых, оказание всемерной помощи вновь прибывшим экологическим мигрантам.

Но проблема оказалась столь велика, что начиная с 70-х годов XX века Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) по предложению Генерального секретаря ООН участвует в гуманитарных операциях ООН, в которых Управление располагает «... особыми богатыми знаниями и опытом», и оказывает содействие различным группам лиц, которые хотя и не попадают под действие Устава УВКБ ООН, но нуждаются в помощи.

¹ Иванов Д. В., Бекяшев Д. К. Экологическая миграция населения: Международно-правовые аспекты: Научное издание. – М.: Аспект пресс, 2013. С. 10.

² См.: Бушелева Д. Д. Экологическая миграция: сущность, проблемы и возможные решения. // Мир образования – образование в мире. 2011. № 4. С. 50–55.

В числе таких категорий лиц, которым по предложению Генерального секретаря УВКБ ООН оказывало помощь, нередко оказывались и экологические мигранты. Как правило, под данной категорией подразумевались «... группы лиц, вынужденные внезапно или неожиданно массово бежать из своих домов в результате стихийных, природных или вызванных человеком бедствий»¹.

Впервые на научном форуме проблемы экологических мигрантов обсуждались на региональной конференции, посвященной вынужденной миграции в СНГ, которая прошла в 1996 г. в Женеве, Швейцария. Наиболее общепризнанное определение понятия, кто такие «экологические мигранты», на которое ссылаются различные авторы, было принято именно на данной конференции.

В соответствии с ним, «экологические мигранты – лица, которые вынуждены покинуть место своего постоянного проживания и которые перемещаются в пределах своей страны или пересекают ее границу вследствие резкого ухудшения состояния окружающей среды или экологических катастроф»².

Международные организации, которые были созданы специально для оказания помощи различным категориям мигрантов, такие, как Международная организация по Миграции (МОМ) или Глобальная комиссия по международной миграции, не могли обойти такое социальное явление, как экологическая миграция, лишенное и общепризнанного определения, и нормативной базы для её регулирования.

Наиболее авторитетным и интересным представляется мнение Глобальной комиссии по международной миграции. Основной целью этой созданной по инициативе Генерального секретаря ООН 9 декабря 2003 г. в Женеве (Швейцария) комиссии явилось всестороннее рассмотрение вопросов миграции и привлечение внимания мировой общественности к проблемным вопросам.

Мандат Глобальной комиссии, формально независимой от ООН, состоит из трех пунктов:

- включить международную миграцию в глобальную повестку дня путем стимулирования всестороннего обсуждения между правительствами, международными организациями, академическими кругами, гражданским обществом, частным сектором, СМИ и другими участниками всех аспектов миграции и относящихся к ней вопросов;

- анализировать пробелы в существующих подходах к миграции и исследовать перекрестные связи с другими проблемными полями путем анализа различных подходов и перспектив всех заинтересованных сторон в разных регионах, а также исследовать отношения миграции с другими принципиальными областями, которые вызывают миграцию и оказывают на нее влияние;

¹ Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве. Пер. с англ. под ред. М.И. Левинной. М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 315.

² Региональная конференция по рассмотрению вопросов беженцев, недобровольно перемещённых лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах: Женева, 30-31 мая 1996 г.: пер. с англ. – Женева, 1996. 41 с.

- представлять рекомендации Генеральному секретарю ООН и другим заинтересованным лицам по поводу усиления национального, регионального и глобального управления международной миграцией¹.

В своем докладе, представленном Генеральному секретарю ООН, Глобальная комиссия по международной миграции не могла пройти мимо проблем экологических мигрантов. В соответствии с определением, содержащемся в докладе: «экологические мигранты - люди, которые были вынуждены переселяться вследствие экологических катастроф»².

Международная организация по миграции (МОМ) дала свое определение «экологического мигранта». В соответствии с ним «экологический мигрант» - это лицо или группа лиц, которые в силу причин внезапного или постепенного изменения окружающей среды, которое отрицательно влияет на жизнедеятельность и условия жизни людей, вынуждены покинуть место своего постоянного проживания, выбрав для этого либо новое (временное или постоянное) место жительства и которые в силу названных причин перемещаются либо в пределах территории государства гражданства или постоянного места жительства или за её пределы³.

На государственном уровне в странах, где есть экологически проблемные регионы (например, Чернобыль на Украине, Приаралье в Средней Азии и т. д.) проблемы экологической миграции находят свое отражение и на внутригосударственном уровне.

Так, Закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 года № 881 «О миграции», в числе прочих категорий мигрантов, распространяет свое действие и на лиц, покинувших место своего постоянного проживания по экологическим причинам. В соответствии с Законом Республики Таджикистан экологическими мигрантами признаются лица «...вынужденные оставить свои жилища из-за экологических катастроф»⁴.

В тоже время, несмотря на то, что стихийный отток с экологически неблагоприятных территорий Приаралья (Узбекистан) в Россию и Казахстан, по предварительным подсчетам, насчитывает более миллиона человек, несмотря на то, что, по экспертным оценкам, число россиян – экологических мигрантов достигает несколько сотен тысяч (включая радиационно – загрязненные территории)⁵ в российских правовых актах отсутствует определение понятия «экологическая миграция» и «экологический мигрант».

Что касается законодательства Казахстана, то закон Республики Казахстан «О миграции населения» рассматривает в качестве переселенцев лиц, переселяющихся

¹Тодорович И. Эволюция политики УВКБ ООН в контексте смешанных миграционных потоков. <<http://www.evolutio.info/content/view/796/113>>(последнее посещение – 23 августа 2016 г.).

² Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности: Доклад Глобальной комиссии по международной миграции: Пер. с англ. - М.: Оргсервис-2000, 2006.

³ Официальный сайт Международной Организации по миграции. <<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-and-climate-change/definitional-issues.html>> (последнее посещение – 01 декабря 2012 г.).

⁴Закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 года №881 «О миграции» (в ред. Закона Республики Таджикистан №591 от 12.01.2010 г.) // Ахбори Маджлиси Оли республики Таджикистан. 1999. №12.

⁵Костыря Е. А. Экология и миграция: проблемы правового регулирования // Экологическое право. 2006. № 2. С. 43-45.

«...внутри Республики Казахстан в соответствии с квотой переселения внутренних мигрантов из населенных пунктов с особо неблагоприятными экологическими условиями проживания ... в экономически перспективные регионы Республики Казахстан для постоянного проживания»¹. Данная норма Закона Казахстана распространяется только на внутренних переселенцев. Включенные территориальным подразделением уполномоченного органа по вопросам миграции населения Казахстана в квоту мигранты получают социальную помощь, включающую в себя «...единовременные пособия, включающие в себя затраты по проезду к постоянному месту жительства и провозу имущества и льготные кредитные займы для строительства, восстановления или приобретения жилья».

Рассмотрение опыта правового регулирования обеспечения миграционной деятельности государства в отношении лиц, покинувшим место своего постоянного проживания по экологическим причинам, позволяет прийти к следующим выводам:

1. Общепринятого определения понятия «экологическая миграция», «экологический мигрант» не выработано ни в международном праве, ни в законодательстве зарубежных стран.

2. Определение понятия «экологическая миграция», «экологический мигрант» и рекомендации оказывать данной категории мигрантов помощь часто упоминается в международных документах категории мягкого права – решениях международных конференций, документах международных организаций, рекомендациях управления Верховного комиссара по делам беженцев ООН и т. д.

Ерыгина Виктория Ивановна,
к. ист.н., доцент, доцент кафедры теории и истории государства
и права Юридического института НИУ «БелГУ»,
член Избирательной комиссии Белгородской области
(Белгород, Россия)

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Конституция Российской Федерации в статье 3 провозглашает Российскую Федерацию демократическим государством, в котором носителем суверенитета и источником власти является ее многонациональный народ, что, по сути, является недостижимым идеалом государственного строительства. Механизмами реализации данной цели являются: гарантии прав и свобод граждан, формирующиеся путем выборов представительные органы власти, осуществление общественного контроля, развитое местное самоуправление.

Либерализация и гуманизация законодательства привела к расширению прав граждан в различных сферах: предпринимательстве, деятельности общественных организаций, уголовном преследовании и т.д., способствовала демократизации взаимоотношений государства и общества. В результате партийной реформы 2012 года в

¹ Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-IV «О миграции населения» <<http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/zakon/zakon0105.html>> (последнее посещение – 01.09.2016г.).